os desafios da educação no Brasil

organização de
Colin Brock • Simon Schwartzman



EDITORA
NOVA
FRONTEIRA

Título original: *The Challenges of Education in Brazil*

EDITORA NOVA FRONTEIRA S.A.
Rua Bambina, 25 – Botafogo – 22251-050
Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Tel.: (21) 2131-1111 – Fax: (21) 2537-2659
http://www.novafronteira.com.br
e-mail: sac@novafronteira.com.br

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

D484 Os desafios da educação no Brasil / organização de Simon Schwartzman e Colin Brock ; tradução de Ricardo Silveira. - Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2005

Tradução de: The challenges of education in Brazil
Inclui bibliografia
ISBN 85-209-1705-4

1. Educação – Brasil. 2. Educação e Estado – Brasil. 3. Reforma do ensino – Brasil. I. Schwartzman, Simon. II. Brock, Colin.

CDD 370.981
CDU 37(81)

Sumário

Apresentação

Este livro é fruto de uma série de seminários realizados na Universidade de Oxford entre janeiro e março de 2003, sob os auspícios do Centro de Estudos Brasileiros e do Centro de Estudos sobre Educação Internacional e Comparada daquela universidade. Ele está sendo publicado simultaneamente com a Symposium Books, Oxford, como parte da série *Oxford Studies in Comparative Education* (vol. 13, 2, 2004), sob a direção de David Phillips. Os seminários foram realizados no Departamento de Estudos Educacionais da Universidade de Oxford e, embora abertos a todos, constituíram um importante componente do programa de mestrado em Educação Internacional e Comparada que, juntamente com o programa de doutorado, compõe uma área essencial de desenvolvimento desse campo na Inglaterra.

Esta é, seguramente, a primeira publicação em língua inglesa que proporciona uma visão abrangente da educação brasileira em todos os seus níveis, e provavelmente no Brasil também, onde os temas da educação tendem a ser tratados de forma fragmentada.

Os organizadores gostariam de agradecer o apoio pessoal, institucional e financeiro recebido do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, na pessoa de seu diretor, Leslie Bethel, assim como o de Margareth Hancox, ex-coordenadora administrativa do Centro; e ainda a Kimberly Ochs, assistente editorial, pelo trabalho meticuloso de editar os manuscritos originais em língua inglesa. Agradecemos também, sobretudo, aos autores dos diversos capítulos, que, sem exceção, participaram com grande envolvimento e entusiasmo dos seminários, e dedicaram tempo e atenção consideráveis nos preparativos e su-

cessivas revisões de seus textos. Todos são profissionais bastante ocupados e experimentados, profundamente envolvidos com a melhoria da educação brasileira, e foi um privilégio para nós poder contar com sua participação neste projeto, que acreditamos ser uma contribuição importante para o entendimento e melhoria das condições da educação brasileira.

Colin Brock
Centro de Estudos sobre Educação Internacional e Comparada
Universidade de Oxford

Simon Schwartzman
Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro
Pesquisador visitante do Centro de Estudos Brasileiros,
Oxford — janeiro/março de 2003

Os desafios da educação no Brasil

Simon Schwartzman

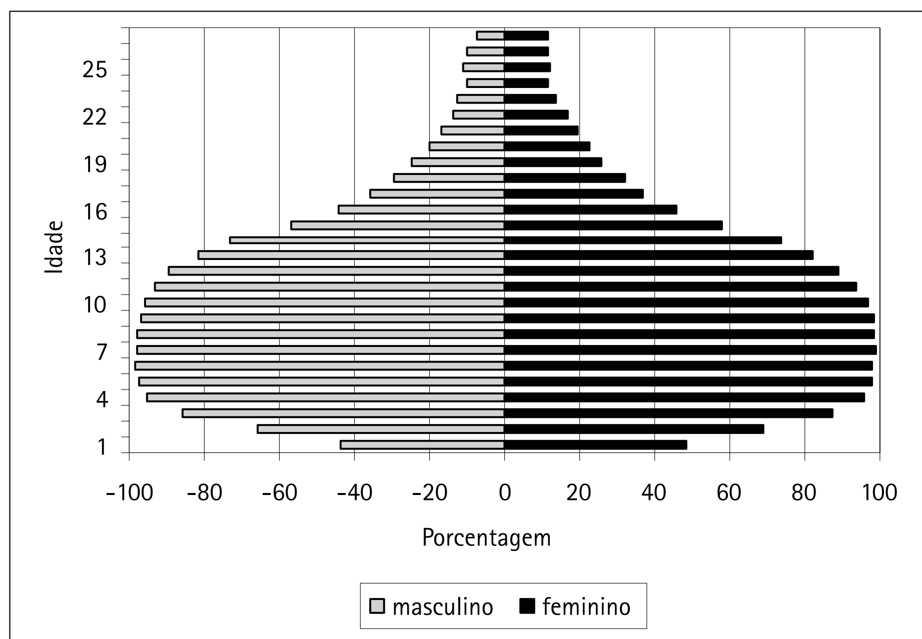
A educação no Brasil mudou bastante nos últimos anos, mas ainda está longe de ser satisfatória. Neste texto introdutório, apresentamos uma visão ampla das origens do ensino brasileiro e, a partir daí, tentamos identificar algumas de suas características fundamentais. Assim, poderemos compreender melhor as condições vigentes e abrir caminho para a discussão de algumas das políticas públicas que estão em teste ou já disponíveis. As questões do ensino são sempre polêmicas e o objetivo deste trabalho é aprimorar e esclarecer alguns dos temas em debate.

Os temas centrais

Até bem pouco tempo atrás, parecia existir consenso quanto ao fato de que os problemas do ensino brasileiro eram a falta de escolas, a evasão escolar de muitas crianças em idade precoce e a carência de verbas governamentais para a educação. Considerava-se necessário construir mais escolas, pagar melhores salários aos professores e convencer as famílias a mandarem seus filhos à escola. Foram precisos alguns anos para convencer políticos e a opinião pública de que, na verdade, não são significativas as quantidades de crianças que abandonam a escola antes dos 15 anos de idade. Os problemas principais eram qualidade e repetência, ou seja, a tradição de manter na escola os alunos que não se saíam conforme o esperado nas provas, prática amplamente disseminada no Brasil (Fletcher, 1984; Klein & Ribeiro, 1991). Com a diminuição da expansão demográfica e da migração interna na década de 1980, o país começou a enfrentar pela primeira vez problemas de salas de aula vazias. Há hoje 43,8 milhões de

alunos matriculados no ensino básico[1], para uma população total de 36,5 milhões na faixa etária de sete a 17 anos, um injustificado excedente de mais de sete milhões de vagas.[2]

Figura 1 – Matrícula em escola ou creche por idade e gênero, 2002

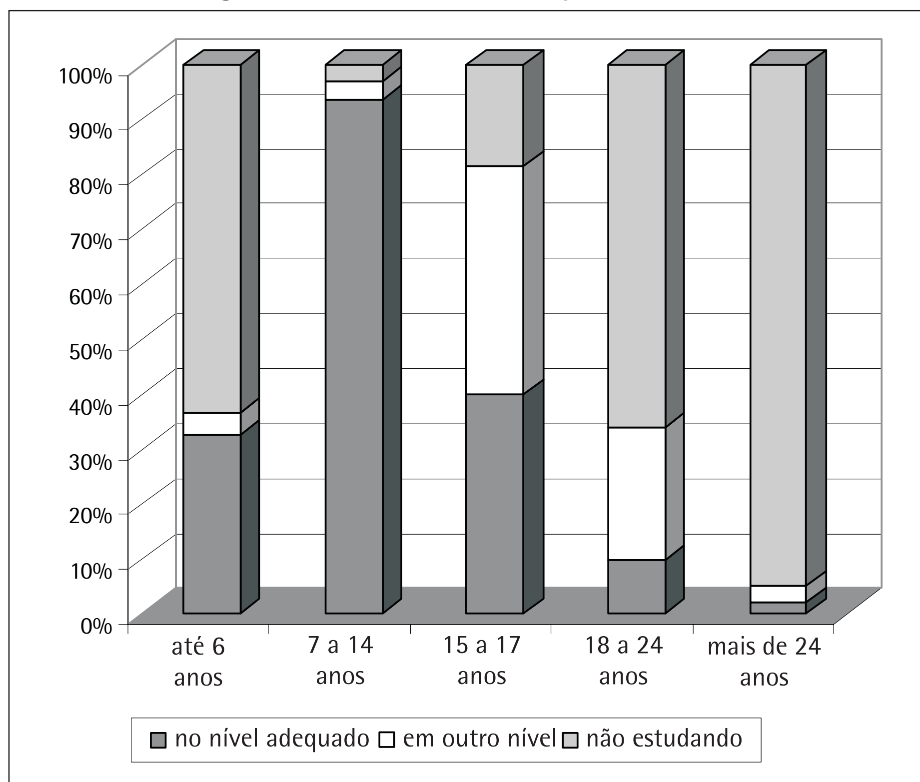


1 Uma questão de terminologia: o ensino brasileiro hoje está organizado em dois blocos principais. O primeiro é o "ensino básico", composto de oito anos de "ensino fundamental", para crianças na faixa dos sete aos 14 anos de idade, e três anos de "ensino secundário", oficialmente chamado de ensino médio, para jovens entre os 15 e os 17. Às vezes se usa o termo "ensino elementar" para se referir aos primeiros quatro anos do ensino fundamental. O bloco seguinte é o ensino superior, dividido num primeiro nível profissional, de graduação, com um programa que dura de três a seis anos, conferindo graus de bacharel; e um nível de pós-graduação para alunos em busca dos graus de mestre ou doutor (na terminologia norte-americana, o primeiro nível do ensino superior é *undergraduate* [subgraduado] e o segundo *graduate* [graduado]). Além disso, há um nível pré-escolar, para crianças abaixo dos sete anos de idade, e uma grande variedade de especializações, os cursos de pós-graduação sem colação de grau com duração de um ano. Também existem cursos de nível pós-secundário, sem formação universitária, mas em menor quantidade.

2 Existe, porém, uma grande discrepância entre as informações tiradas do censo de 2002, realizado pelo Ministério da Educação, e a pesquisa por domicílio realizada em 2001 pelo Instituto Brasilei-

Conforme podemos ver na figura 1, praticamente todas as crianças na faixa dos sete aos dez anos de idade estão na escola. Portanto, o acesso não é mais problema. Mas, conforme aparece nas figuras subseqüentes, muitos alunos não estão no nível em que deveriam estar e há uma quantidade muito grande de adultos ocupando as vagas dos jovens desistentes. Vemos na figura 2 que muitos

Figura 2 – Matrículas escolares, por faixa etária



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2002

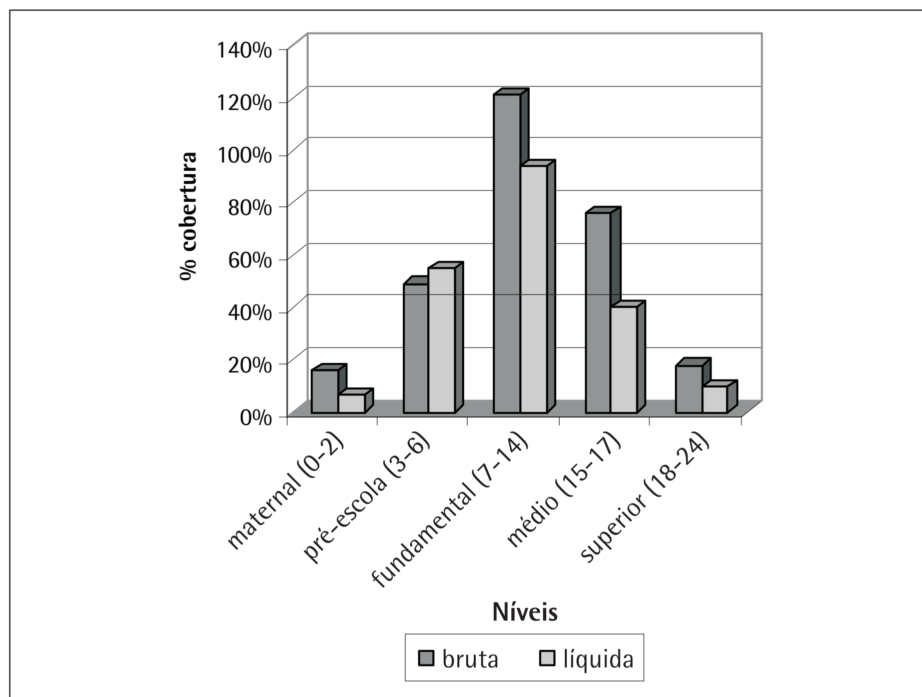
---

ro de Geografia e Estatística (IBGE). Os números para o ensino fundamental são, respectivamente, 35,1 milhões e 31,8 milhões; e, para o ensino secundário, 8,7 milhões e 7,6 milhões. Essas discrepâncias podem ser explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que o censo escolar é realizado no início do ano, enquanto a pesquisa por domicílio só em setembro ou depois, quando muitos alunos já abandonaram a escola; e pelo fato de que algumas administrações escolares (provavelmente) exageram em seus relatórios e/ou algumas famílias não revelam todos os dados (menos provável).

jovens entre 15 e 17 anos não estão na escola secundária, como deveriam, mas sim atrasados. Por causa da repetência, há cerca de sete milhões de alunos no ensino fundamental com mais idade do que o grupo de referência que não deveriam estar lá (gerando uma taxa bruta de matrículas de 121%) (figura 3). No ensino secundário, cerca de metade dos alunos tem 18 anos de idade ou mais e já deveria ter saído da escola. No ensino superior, que ainda matricula apenas 9% dentro da faixa etária (18 a 24), cerca de metade dos alunos está com 25 anos ou mais.

Tais distorções estão relacionadas a uma tradição de má qualidade do ensino, que limita a capacidade de aprendizagem do aluno, conforme revela a Avaliação Nacional do Ensino Básico no Brasil (Crespo, Soares & Mello e Souza, 2000; Programa da OECD para Avaliação Internacional de Alunos, 2001), e às elevadas taxas de evasão escolar que ocorrem quando os jovens chegam à adolescência. Em 2001, aos 16 anos de idade, 19% dos brasileiros já se encontravam fora da escola; aos 18, 43%. Dito de maneira simplificada, uma grande quantidade de

Figura 3 – Taxas brutas e líquidas de matrícula no Brasil, 2002



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2002

estudantes passa pela escola sem aprender a ler e escrever adequadamente. Existe um problema muito sério de ensinar aos professores como ensinar (Oliveira & Schwartzman, 2002) e de atingir aqueles que ficaram para trás, de forma a recuperar o tempo perdido e possibilitar que cheguem ao nível dos demais colegas da mesma faixa etária.

Há também um problema de relevância de conteúdo, que afeta segmentos substanciais do ensino superior, mas acima de tudo os alunos da escola secundária. Será que o aluno está aprendendo o que precisa para aprimorar sua personalidade e entrar no mercado de trabalho? O Brasil está formando os especialistas, pesquisadores e inovadores de que precisa para fazer parte da moderna “economia do conhecimento”?

A primeira pergunta tange ao clássico dilema de escolha entre a formação geral e a profissionalizante. É uma questão difícil, porque envolve tanto a discriminação social, quando os alunos ficam “confinados” a um caminho de formação específico que os limita a empregos de menor *status*, quanto a capacitação efetiva de pessoas que, de outra forma, não conseguiriam encontrar empregos. A experiência internacional mostra que uma simples diferenciação de conteúdo não irá capacitar ninguém caso inexista um elo claro entre as escolas técnicas e os futuros trabalhadores. Por outro lado, quando há tais elos, o ensino profissionalizante pode propiciar melhores oportunidades num mercado de empregos estratificado, mesmo ao custo de uma segmentação de longo prazo (Shavit & Müller, 2000). O Brasil tem se saído razoavelmente bem no ensino profissionalizante para alguns segmentos pequenos da população, com acesso às escolas técnicas da indústria e do comércio, mas não conseguiu dar maior amplitude a essas experiências. Surge uma dificuldade parecida com a do ensino superior, no qual a falta de alternativas de curto prazo pós-ensino secundário acaba gerando um desperdício muito grande de gente que resolve tentar mas acaba abandonando uma carreira universitária. Mais uma vez, é o caso em que a criação de cursos de curta duração, como alternativa pobre aos diplomas de nível superior, tende a ser rejeitada e não vai para frente.

De quanto ensino o Brasil precisa e com que propósito? Podemos prontamente concordar com que o ensino básico universal de qualidade é um requisito e uma exigência moral de todas as sociedades modernas, pelo bem da eqüidade social, dos valores culturais e da funcionalidade econômica. Também podemos concordar com que os governos deveriam se envolver no apoio à educação de

nível superior, como fonte de conhecimento e competência para a sociedade como um todo. Entretanto, mesmo nas economias avançadas, somente um segmento do mercado de trabalho requer competências especializadas e a maior parte da educação de nível superior está relacionada a um conjunto de posturas e práticas gerais. Parecem não ter fim as demandas de educadores e acadêmicos por mais cursos, melhores salários e mais subsídios públicos em todos os níveis, e tanto os governos quanto o poder decisório precisam conhecer os limites e saber em que ponto se deve parar.[3]

Os problemas de eqüidade merecem atenção especial. O Brasil é conhecido por ter um dos mais elevados níveis de desigualdade no mundo e isso está intimamente ligado à educação (Ferreira & Paes de Barros, 2000). O Brasil também é uma sociedade multirracial, na qual metade da população é classificada como "não branca" e há fortes correlações entre origens étnicas, renda e oportunidades de instrução. No todo, em 2001, a população branca tinha 5,75 anos de escolaridade e a não branca tinha 4,04; a média de renda das pessoas brancas era duas vezes superior à das não brancas.[4] Atualmente, para a geração mais jovem, as chances de brancos e não brancos estarem na escola são praticamente as mesmas para todas as faixas etárias (figura 4). Mas isso não quer dizer que deixem de existir as diferenças étnicas. Os não brancos são mais pobres, moram em bairros mais pobres e são filhos de pais com menor nível de escolaridade. As diferenças

---

[3] Para se obter uma avaliação dos elos entre a oferta de cursos superiores e as demandas do mercado de trabalho na América Latina nos últimos anos, consulte Schwartzman (2002). Para a inflação dos cursos superiores na Inglaterra e suas implicações negativas, consulte Wolf (2002). Para as múltiplas funções e diferenciação do ensino superior na América Latina e no Brasil, consulte Castro & Levy (2000), Schwartzman (2001).

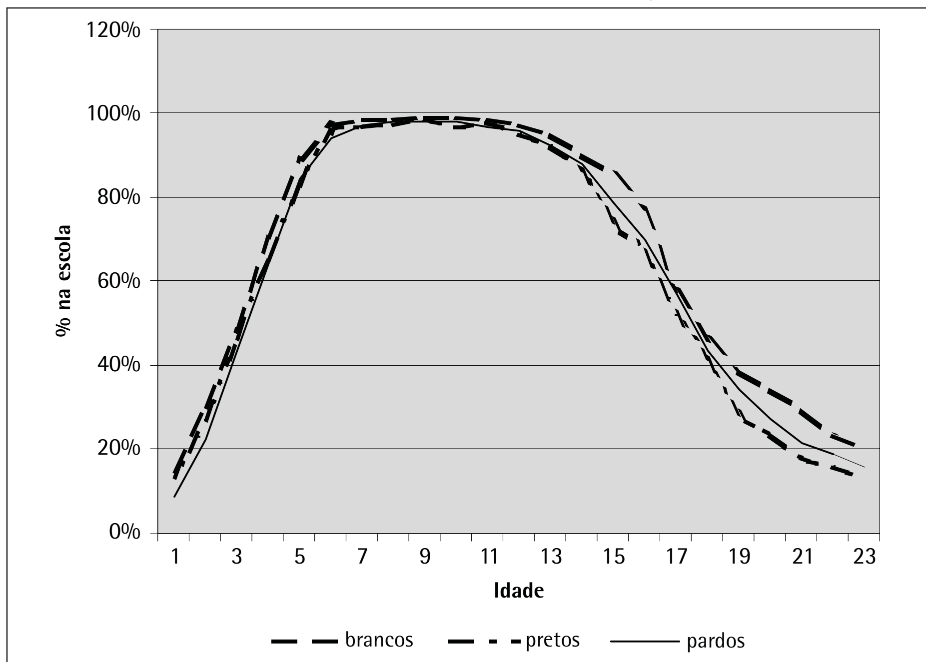
[4] A classificação étnica ou racial no Brasil é obtida, nos censos e nas pesquisas nacionais por domicílio, pedindo-se às pessoas que se classifiquem conforme as categorias "branco", "negro", "mestiço" ("pardo"), "nativo" e "oriental". Esta pergunta visa classificar a população conforme a cor de pele que as pessoas atribuem a si mesmas, como substituto para raça ou etnia (em que os nativos brasileiros e orientais são subgrupos dentro da categoria "amarelos"). Para esta tabulação, acrescentamos os negros, cerca de 5,6% dos pesquisados, junto com os "pardos", 40,4%, para criar a categoria dos "não brancos". Os nativos correspondem a 0,1% da população e os orientais, na maioria descendentes de japoneses, 0,5%. Na pesquisa de 2001, 53,4% dos pesquisados se definiram como brancos. Para ver uma discussão dessa classificação, consulte Telles (1998) e Schwartzman (1999).

regionais são ainda maiores, variando de 5,59 anos de escolaridade no Sudeste (que inclui São Paulo e Rio de Janeiro) até 3,71 anos no Nordeste. Aos 11 anos de idade, as chances de estar numa escola são praticamente as mesmas no Nordeste e no Sudoeste: 97,3% e 98%. Aos 16, porém, a diferença já é importante: 77,7% em comparação com 86,0%.

Via de regra, as escolas públicas nas regiões, cidades e bairros mais pobres costumam ser de pior qualidade e o rendimento escolar depende bastante do padrão econômico, social e cultural da família. As famílias das classes média e alta colocam seus filhos para cursarem o ensino básico e o secundário em escolas particulares, que são de melhor qualidade, e os preparam para passar para as instituições de ensino superior de maior prestígio, públicas e gratuitas. Estudantes de famílias mais pobres, quando chegam ao curso superior, só conseguem entrar para os cursos menos prestigiados das universidades públicas ou vão para as particulares, onde os cursos também são de baixo prestígio e qualidade, e pelos quais têm de pagar.

Podemos resumir este apanhado geral declarando que os principais problemas do ensino no Brasil são aqueles ligados à qualidade e à repetência de alunos

Figura 4 – Acesso à escola por idade e raça ou cor



nos sistemas públicos. Uma das principais conseqüências desses problemas é a desigualdade de acesso ao ensino de boa qualidade, o que afeta acima de tudo os segmentos mais pobres da população; outra é o grande número de pessoas que abandonam a escola antes de obterem seus certificados, sem adquirirem o conhecimento e a capacitação que deveriam ter. Por fim, as distorções criadas pela má qualidade e pela repetência levam a um desperdício imenso de recursos gastos para manter nas escolas alunos mais velhos que não deveriam mais estar lá.

As origens

Como o ensino no Brasil chegou à situação atual?

No início do século XX, a maioria da população na Europa Ocidental, Nova Inglaterra e Japão já era alfabetizada, enquanto no Brasil e em quase todos os outros países do mundo o ensino só chegava para uma minoria ínfima.[5] A conquista da alfabetização em massa pode ser explicada pela combinação de elementos distintos. As religiões ocidentais — judaísmo, cristianismo e islamismo — põem a leitura de livros sagrados no cerne da educação infantil. Nas transições judaicas e nas do início do protestantismo, o aprendizado acontecia no seio da família ou em pequenas escolas comunitárias e fazia parte da construção e manutenção da identidade cultural ante um ambiente desconhecido ou hostil. Em todo o mundo muçulmano, a leitura do Alcorão era e ainda é um componente essencial da formação religiosa e moral das pessoas. Mas nem todas essas religiões conseguiram converter a leitura religiosa numa habilidade que pudesse ser usada fora do universo religioso e ritualístico.[6] Para tanto, faziam-se necessárias outras condições, inclusive a disponibilidade de materiais impressos,

---

[5] Para Europa, consultar Vincent (2000) e Venezky (1991). Para França, Furet & Ozouf (1977). Para Japão, consulte, dentre outros, Godo & Hayami (2000). Para os Estados Unidos, Lockridge (1974), Monaghan (1988) e Stevens (1990).

[6] "Nos países muçulmanos, é bastante comum alguém ser versado no Quran Sharif, ensinado nas escolas indígenas religiosas chamadas madrasas. Infelizmente, esse aprendizado é pura decoreba. Portanto, embora pareça que os alunos conseguem ler o Alcorão com fluência, em geral eles não conseguem ler a escrita árabe fora desse contexto. Esse aprendizado não pode ser transferido para a leitura de outros livros ou para resolver questões de matemática" (Samant, 1996).

como também o uso de escrituras e figuras para comunicar, registrar fatos, fazer negócios e trabalhar.

E mais: não bastava a organização da comunidade e das bases. A disseminação de escolas de ensino básico e de alfabetização na Europa foi, a princípio, obra das igrejas estabelecidas, a protestante e a católica, como parte dos movimentos de Reforma e Contra-reforma, tornando-se mais tarde tarefa e responsabilidade dos nascentes Estados Nacionais. A França de Napoleão sintetiza o modelo que tantos países tentaram imitar: uma nação coordenada por um governo central forte que criou instituições complexas para envolver e mobilizar todos os cidadãos numa sociedade integrada e coesiva. Em suas origens, uma das instituições centrais do moderno Estado Nacional foi o recrutamento militar; foram também importantes uma língua nacional homogênea e instituições educacionais capazes de ensinar a todos não só a leitura e a escrita, mas também os valores considerados necessários para a nação.[7]

Mas não havia Estado Nacional que pudesse começar esse trabalho do zero. Na França, o Estado napoleônico construiu suas instituições educacionais sobre uma complexa rede de escolas criadas e mantidas pela Igreja durante o Antigo Regime e sobre tradições de educação popular que existiam em muitos lugares (Furet & Ozouf, 1977). Cada Estado Nacional lidava com a Igreja e as divergentes tradições lingüísticas e de educação popular à sua maneira, às vezes em conflito, às vezes em cooperação, normalmente através de cooptação. Parte importante dessa história é o desenvolvimento da profissão do magistério, que ajudou a fazer das formas de ensino e aprendizagem mais espontâneas e tradicionais uma rede de escolas organizadas e padronizadas.[8] A industrialização e o desenvolvimento das cidades modernas também tiveram seu papel, mas um papel que não foi tão óbvio. David Vincent argumenta, por exemplo, que a alfabetização de crianças era um "luxo" que se tornou possível por causa do progresso econômico,

---

7 Quanto da imagística do antigo Estado Nacional fica, ou deveria ser mantida, nestes tempos de globalização, é uma questão que merece uma discussão específica, já que suas implicações para o ensino contemporâneo podem ser significativas. Consultar, dentre outros, Archibugi & Lundvall (2001), Lenn & Moll (2000) e Carnoy (1999).

8 A referência clássica para análise dessa inter-relação entre Estado, Igreja e a profissão do magistério na formação dos sistemas nacionais de ensino na Europa é Archer (1979).

que foi mais do que condição para isso, embora, uma vez existindo, ela tenha ajudado no crescimento da indústria e do comércio (Vincent, 2000). De fato, existem algumas provas de que, na Inglaterra e na França, a industrialização e a concentração urbana levaram à deterioração temporária dos padrões educacionais. O ensino não podia se desenvolver em condições de pobreza extrema, mas, uma vez iniciado, ele se tornou um ingrediente central no tecido das sociedades modernas.

Portugal, potência colonialista no Brasil, qual a Espanha, não foi atingido pelo movimento da Reforma. A Igreja Católica, que exercia forte controle sobre as universidades do país através da Ordem dos Jesuítas, não teve de responder à ameaça do protestantismo criando escolas para o povo, e isso talvez ajude a explicar por que a alfabetização não se espalhou tanto em Portugal como nos outros países europeus.

Em meados do século XVIII, sob o comando do marquês de Pombal, os jesuítas foram expulsos de Portugal e do Brasil, num esforço de colocar a metrópole na linha do iluminismo europeu. Em Portugal, a reforma trouxe os primeiros esforços de criar um sistema nacional para o ensino elementar, o que marcou também o início da profissão do magistério naquele país (Nóvoa, 1987). Não aconteceu nada parecido no Brasil, onde a conseqüência não intencional da Reforma foi o desmantelamento quase total do ensino católico que existia na época.[9]

No início do século XIX, a corte portuguesa se mudou para o Rio de Janeiro, fugindo de Napoleão, e em 1822 o Brasil se tornou independente com um rei português. As primeiras instituições de ensino superior no país datam daqueles anos — uma academia militar no Rio de Janeiro, duas escolas de direito em São Paulo e Recife, duas escolas de medicina no Rio de Janeiro e na Bahia. Em 1838, foi fundada no Rio de Janeiro a primeira escola pública secundária, o Colégio

---

[9] Entretanto, não existe informação sobre quanto ensino havia no Brasil naquele tempo. Uma resposta simplista seria: "Não havia muito." Segundo uma fonte, cerca de quinhentos padres jesuítas deixaram o país em 1759, fechando 17 escolas, 36 missões e vários seminários para jovens e escolas elementares (Bello, 2003). Mas ficaram outras ordens religiosas e sacerdotes seculares. Mais tarde os jesuítas puderam voltar e a Igreja continuou a desempenhar um papel importante na sociedade brasileira, inclusive no ensino, apesar dos conflitos constantes com a elite política do país. Sobre a reforma de Pombal e seu impacto no ensino no Brasil, consulte Maxwell (1995), Paim & Crippa (1982) e Andrade (1978).

Pedro II.[10] O ensino fundamental, quando existia, ficava a cargo dos governos das províncias, de tutores particulares e padres das paróquias, exceto na capital do país, onde começaram a tomar forma os rudimentos de um sistema de ensino público. A Igreja também foi responsável por vários estabelecimentos religiosos, inclusive a famosa escola na serra do Caraça em Minas Gerais, mantida pelos padres lazaristas, que durante muitos anos foi uma das poucas alternativas para os jovens que desejavam estudar mas não podiam ir para o Rio de Janeiro ou para o exterior.

No século XIX, o Brasil era uma sociedade predominantemente rural, sob o domínio de um império centralizado que tentava adotar a pompa dos Estados Nacionais europeus, mas sem os recursos para atingir a população empobrecida das províncias distantes, onde os ciclos econômicos do açúcar e do ouro havia muito tinham-se acabado. A sociedade brasileira compunha-se de uma pequena elite de brancos descendentes de portugueses, escravos negros, o que restava da

Colégio Pedro II, Rio de Janeiro, 1861



Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/multirio/historia/modulo02/criacao_pedroii.html>.

---

10 Sobre instituições de ensino superior, Schwartzman (1991); sobre o Colégio Pedro II, Prefeitura do Rio de Janeiro (2003).

Escola do Caraça, em Minas Gerais



Fonte: <http://www.viajar.de/pages/minas/sg_minas45.html>.

população indígena e grandes quantidades de mestiços, ex-escravos e homens livres pauperizados que viviam da agricultura de subsistência ou se ajeitavam para morar nas vizinhanças dos principais portos e cidades de Salvador, Rio de Janeiro e Recife (Franco, 1969; Mattoso, 1988). Esse quadro demográfico e cultural havia começado a mudar em fins do século XIX com a chegada de imigrantes europeus e japoneses a São Paulo, Rio de Janeiro e outros estados do Sul, primeiramente para substituir a mão-de-obra escrava nas rentáveis colheitas de café, e depois para habitar as grandes cidades do país. Já em 1900, um terço da população do Rio de Janeiro e de São Paulo havia nascido fora do Brasil. Na época, cerca de um terço dos jovens no Rio de Janeiro freqüentava algum tipo de escola primária ou elementar, sendo um em cada quatro numa instituição particular.

Nessa época, o Império já havia sido substituído por um regime republicano e novas elites bem formadas começavam a agitar em prol de um Estado Nacional moderno que não se limitasse apenas a imitar as instituições européias, mas que fosse realmente capaz de incorporar a população numa comunidade nacional

Escola Modelo da Luz (Grupo Escolar Prudente de Morais), fundada em São Paulo em 1895



Fonte: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/neh/1825-1896/1895_Escola_Modelo_da_Luz.pdf>.

coerente e integrada. No estado de São Paulo, pela primeira vez, começou a se arraigar um novo conceito de educação pública. Na década de 1890, como parte de um notável esforço de modernização do estado, unidades de ensino que estavam espalhadas foram reunidas nos "grupos escolares", construídos segundo os projetos arquitetônicos mais avançados da época. Os alunos foram organizados conforme a idade e proficiência e organizou-se, pela primeira vez, um programa seqüencial de estudos dividido em várias séries (Souza, 1998).[11] Foram criadas novas escolas normais, que passaram por transformações no sentido de introduzir melhores métodos de ensino e um conteúdo moderno (Nagle, 1974; Tanuri, 1979). Houve tentativas de reformas semelhantes na Bahia, em Minas Gerais e na capital, na época o Rio de Janeiro.

[11] Até hoje, a expressão "grupo escolar" é usada no Brasil como referência a escolas elementares que fornecem os quatro primeiros anos de ensino básico. Dentre outras iniciativas tomadas no período, existe a criação de várias escolas de ensino superior e institutos de pesquisa. Na época, São Paulo já era o maior produtor de café do mundo e a região mais rica do país.

Em 1906, o governo federal aprovou uma lei para o ensino primário, reorganizando as escolas e proclamando as virtudes da caligrafia vertical, considerada muito mais eficiente, racional e adequada para se ensinar em larga escala a escrita (Faria Filho & Galvão, 1998). Entretanto, durante toda a Primeira República (1889-1930), os ensinos primário e secundário continuaram sendo responsabilidade dos governos local e estadual, e somente cerca de 25% da população, no máximo, era alfabetizada.[12] Os imigrantes alemães, italianos e japoneses criaram suas próprias escolas, às vezes com o apoio dos governos de seus países, ou de padres estrangeiros.[13] Em 1924, foi fundada no Rio de Janeiro a Associação Brasileira de Educação, com participantes de vários estados, e essa associação foi muito importante no processo de trazer a educação para a ordem do dia no país (Paim, 1981).

Somente com a chamada Revolução de 1930, que trouxe Getúlio Vargas ao poder e deu início a um novo período de centralização política, a educação finalmente surgiu como prioridade nacional. O novo governo formou o primeiro Ministério da Educação e Cultura[14], e intelectuais que estiveram envolvidos com as campanhas regionais de educação e reforma do ensino publicaram um famoso "Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação" (Azevedo, 1932), que ditaria as prioridades para o ensino nos anos vindouros. Já havia movimentos em prol de uma "nova educação" e uma "nova escola" nos círculos da educação há algumas décadas, com idéias tiradas das obras de Wilhelm Dilthey, Édouard Claparède, Adolphe Ferriere e outros, e divulgadas por instituições como a Ligue Internationale pour l'Éducation Nouvelle. Na década de 1920, essas idéias dominaram os debates em torno da educação em Portugal (Nóvoa, 1987). As propostas pio-

---

12 Esta informação é oriunda de um censo municipal no Rio de Janeiro em 1906 e do censo nacional de 1900, conforme relatado pela Directoria Geral de Estatística (1916).

13 Antes da guerra, havia cerca de cinco mil professores alemães trabalhando num sistema escolar bem integrado que se espalhava pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Em São Paulo, em 1917, havia 37 escolas alemãs e 51 italianas. Os japoneses começaram a chegar mesmo em meados da década de 1920, e já em 1936 havia 310 escolas estrangeiras no estado de São Paulo, das quais 215 eram japonesas (Bittencourt, 1990).

14 No século XIX, a educação era responsabilidade do Ministério do Interior, ou do Império. No primeiro governo republicano houve, durante pouco tempo, o "Ministério da Instrução Pública, Serviço Postal e Telégrafos".

neiras tratavam tanto da maneira como deveria ser o ensino, através da participação ativa do aluno no processo de aprendizagem, quanto da maneira de organizar o ensino brasileiro, através da abertura de universidades públicas e do ensino básico gratuito, universal e obrigatório, e da formação de professores em instituições de nível universitário.

Existe muita literatura sobre as idéias e a obra desses pioneiros e sobre o que o governo de Getúlio Vargas e seus ministros, Francisco Campos e Gustavo Capanema, conquistaram ou deixaram de conquistar no âmbito da educação.[15] Os proponentes da reforma educacional se dividiam profundamente, com base em princípios ideológicos e doutrinários, indo desde os fascistas autoritários (Francisco Campos) e os católicos ultramontanos (Alceu Amoroso Lima) até os pragmatistas do tipo americano (Anísio Teixeira) e os que acreditavam nos poderes científicos da nova pedagogia (Lourenço Filho e Fernando de Azevedo), chegando aos marxistas (Paschoal Lemme). Uma parte dos conflitos em questão estava ligada ao pacto assinado entre Vargas e a Igreja Católica conservadora, segundo o qual o ensino brasileiro seria reorganizado sob a supervisão e direção da Igreja[16] e ao qual se opunham ferrenhamente os reformistas mais liberais à esquerda.

No fim, o que prevaleceu não foram essas doutrinas de princípios, mas sim os instintos burocráticos e administrativos do ministro Capanema, imbuído dos valores nacionalistas e conservadores da época. O governo Vargas criou uma burocracia muito centralizada para o ensino superior e se empenhou em conformar e controlar o ensino básico e secundário a partir de cima, mas sem assumir a responsabilidade de gerenciar e administrar as escolas, que continuaram por conta das autoridades municipais e estaduais, ou nas mãos da iniciativa privada. Duas realizações marcantes do período foram o primeiro centro brasileiro de pesquisa sobre a educação, o Inep — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

---

15 Veja o que foi dito pelos próprios pioneiros, Azevedo (1932), Teixeira (1968), Lourenço Filho (1967), Azevedo (1971). Para obter um apanhado geral, Schwartzman, Bomeny & Costa (2000). Consulte também Brandão (1999), Bomeny (2001).

16 O pacto assinado entre Getúlio Vargas e a Igreja Católica pelo controle das instituições de ensino está documentado em Schwartzman, Bomeny & Costa (2000). Quanto ao resgate conservador da Igreja Católica brasileira naqueles anos e ao seu papel na educação, consulte Salem (1982).

(Mariani, 1982; Xavier, 2000); e a reforma de atualização da antiga escola normal, que se transformou no novo Instituto de Educação no Rio de Janeiro, na expectativa de se tornar a versão brasileira da *École Normale* francesa e um modelo para o país. Mais polêmicas ainda foram as iniciativas de mobilização dos jovens e de incutir-lhes os ideais patrióticos nacionalistas através da educação religiosa, de ler e cantar o hino nacional e os demais hinos patrióticos,[17] e, mais tarde, de mandar fechar as escolas de imigrantes e perseguir aqueles que davam aulas para as crianças em sua língua materna (Bittencourt, 1990).

Nesse período, o ensino primário ou elementar, que deveria ser obrigatório e universal, durava quatro anos, dos sete aos dez anos de idade. Era seguido do ginásio, considerado como ensino secundário na época e que também durava quatro anos. Chegava-se, por fim, ao nível "colegial", que durava de dois a três anos, concebido como curso preparatório para as universidades. O ministro Capanema se empenhou bastante na elaboração de um conteúdo para o ensino secundário nos moldes de um ginásio ou liceu europeu, que daria uma formação humanística e científica aos jovens que quisessem cursar as universidades. Mas a expectativa era que a maioria dos alunos tivesse uma formação mais prática em atividades agrícolas, industriais e comerciais sem entrar nos estudos superiores. Entretanto, não havia onde formar os professores para esses cursos. Os industrialistas criaram suas próprias escolas técnicas, com boa qualidade, que se ajustavam às suas necessidades e ficavam fora do controle das autoridades educacionais;[18] o ensino comercial cresceu no seio da iniciativa privada como a segunda melhor alternativa para as crianças oriundas das camadas sociais mais baixas; e o ensino agrícola jamais se desenvolveu.

No ensino superior, a primeira legislação universitária foi aprovada em 1931, determinando uma combinação das escolas profissionais ao estilo francês com as

---

17 Isso foi um projeto especial do compositor Heitor Villa-Lobos, que formava imensos corais de crianças em estádios públicos para cantar hinos e música popular nacional.

18 As primeiras tentativas, e fracassos, do Ministério da Educação de trazer professores suíços para criar escolas técnicas segundo as tradições européias estão descritas em Schwartzman, Bomeny & Costa (2000), capítulo 8. Até hoje, as federações de empresas mantêm seus próprios sistemas de ensino técnico (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Senai, e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, Senac).

italianas do tipo "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras", que deveriam ser lugar de pesquisa e conhecimento e também de formação de professores para as escolas secundárias. Novamente o governo federal tentava um sistema bastante centralizado, com leis definindo o conteúdo dos cursos e carreiras, uma Universidade Nacional servindo de modelo para todo o país e um sistema rígido de controle e supervisão das instituições locais e particulares. Entretanto, a única universidade nacional a ser criada antes da Segunda Guerra Mundial foi a do Rio de Janeiro, agregando as antigas escolas profissionalizantes da cidade com uma nova Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. O estado de São Paulo, competindo com o governo federal, criou sua própria universidade primeiro, conforme o mesmo modelo, mas com um conteúdo científico e acadêmico muito mais forte. Para sua Faculdade de Filosofia, foram recrutados professores europeus na França para as ciências sociais, na Itália para física e matemática, e na Alemanha para química e ciências biológicas. Com seu trabalho, a Universidade de São Paulo deu origem às mais importantes tradições de pesquisa científica e tecnológica no país, e continua sendo a principal instituição acadêmica do Brasil (Schwartzman, 1991).

As concepções, os arcabouços e as práticas institucionais estabelecidos durante aqueles 15 anos do regime Vargas, de 1930 a 1945, iriam moldar o ensino brasileiro por muitas décadas. Depois da guerra, o país adentrou um período de modernização rápida, crescimento econômico e urbanização que trouxe consigo uma demanda cada vez maior pela educação. O governo federal respondeu criando uma rede de universidades federais, pelo menos uma em cada estado, e os governos estaduais e municipais expandiram seus sistemas escolares de ensino elementar e secundário. O ensino particular também se expandiu, atendendo tanto às elites, com escolas elementares e secundárias seletivas, quanto às classes médias baixas, abrindo alternativas baratas para aqueles que não conseguiam passar nos vestibulares para as universidades públicas ou precisavam combinar estudo com trabalho.

Levaria meio século desde o Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação, datado de 1932, até que o marco institucional do ensino brasileiro começasse a mudar novamente. Durante esse período, o Brasil se tornou uma sociedade urbana, com comunicações interligando o país inteiro e um setor industrial bastante grande. Apesar dessa expansão, o ensino ficou sendo uma preocupação menor

nas décadas de 1950 e 1960 do que em décadas anteriores. Antes, havia a crença de que a educação seria capaz de mudar a mentalidade e a alma das pessoas, sendo o caminho para uma melhoria social. Depois, o crescimento econômico, as condições sociais e a política assumiram a primazia; a educação, de uma condição prévia para a mudança social, passou a ser vista como um efeito posterior. Na década de 1950, o presidente Juscelino Kubitschek conduziu um ambicioso "programa de metas" para fazer do Brasil um país moderno, montando uma indústria moderna, abrindo estradas, construindo represas e uma nova capital em Brasília. Entretanto, só havia uma meta ligada à educação: o ensino técnico, com menos de 4% do orçamento de investimentos (Bomeny, 2002). No mesmo período, graças ao apoio internacional da Unesco e de outras fontes, foi fundado no Rio de Janeiro um ambicioso centro nacional de pesquisas educacionais, o CBPE, vinculado ao antigo instituto de estudos pedagógicos. Desta instituição surgiram muitos estudos interessantes sobre urbanização, estratificação social e mobilidade social, mas pouquíssima coisa em termos de educação (Xavier, 2000).

Mas houve algumas reformas interessantes, nas décadas de 1960 e 1970. Em fins dos anos 1960, o ensino superior foi transformado, com a introdução de inovações ao estilo estadunidense, como o sistema de créditos, os departamentos acadêmicos e os programas de pós-graduação. Em 1971, seguindo as tendências internacionais, a educação obrigatória passou de quatro para oito anos, com o acréscimo dos quatro anos do antigo "ginásio" ao ensino elementar. O ensino secundário, agora limitado da 1ª à 3ª série do ensino médio, experimentou alguns modelos e ensaiou alguns elos entre o conteúdo acadêmico e o profissional, sem muito êxito. Em 1988, depois de vinte anos de ditadura militar, foi elaborada uma nova Constituição, que declarava a educação obrigatória um direito "subjetivo" de cada indivíduo (querendo dizer que se tratava de um direito que poderia ser reclamado num tribunal, caso necessário), estabelecendo que todas as universidades deveriam ser autônomas, que a pesquisa, o ensino e a extensão seriam trabalhos inseparáveis e que todo o ensino público, do básico ao superior, deveria ser fornecido gratuitamente. Durante os muitos anos que se seguiram, o Congresso e os grupos interessados discutiram uma nova Lei da Educação, que acabou sendo aprovada em 1996, dando, em princípio, muito mais liberdade e flexibilidade para as instituições educacionais em todos os níveis

para montarem seus próprios conteúdos programáticos e para gerenciarem seus próprios assuntos.[19]

Elos perdidos: o ensino e as profissões acadêmicas

A partir desse histórico, podemos tentar compreender por que a educação no Brasil não se desenvolveu como nos outros países. Para encurtar a história, diríamos que em geral a sociedade brasileira não tinha elementos que levassem a população a organizar e desenvolver suas próprias instituições de ensino, e o Estado brasileiro, tanto no nível nacional quanto no regional, não tinha os recursos financeiros e humanos, tampouco a motivação, para trazer a população para um sistema educacional centralizado e vertical. Mais especificamente, faltavam dois elos cruciais entre essas duas esferas: uma sólida estruturação e organização do magistério para o ensino básico e uma profissionalização para o ensino superior, o que poderia divulgar, implementar e incentivar os valores da educação.

Na Europa, as profissões liberais modernas evoluíram a partir das antigas agremiações de classe e se tornaram entidades auto-reguladoras de grande escala, o que colocou limites para os poderes absolutistas dos governos e para o comportamento errático do povo, e realizou as atividades cotidianas da racionalização que eram a pedra angular das sociedades modernas.[20] As profissões liberais clássicas eram o direito, a medicina e, na França, a engenharia, mas a profissão acadêmica e a do magistério também eram muito importantes e foram objeto de intensas análises nos últimos anos (Müller, Ringer & Simon, 1987). Na França, que sempre foi considerada modelo a ser seguido, o ensino superior de elite continuou limitado às *Grande Écoles* profissionais, enquanto a universidade antiga, fechada pela Revolução, foi restaurada para tratar da capacitação de professores e da educação geral. Conforme descrito por Randal Collins, "a universidade reconstituída era de fato uma repartição do Estado central fazendo indica-

[19] Foi a "Lei de Diretrizes e Bases", número 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como "Lei Darcy Ribeiro".

[20] Essa interpretação do papel desempenhado pelas profissões e organizações intermediárias vem de Max Weber, mas também guarda coerência com a interpretação de De Tocqueville, em *Democracia na América*, e suas armadilhas em potencial.

ções para escolas secundárias e controlando um conteúdo uniforme em todo o país" (Collins, 2000, p. 234). Na Prússia, a força da profissão acadêmica conseguiu dar ao país o melhor ensino em todos os níveis no século XIX e contribuir para o desastre da década de 1930 (Ringer, 1990).

Em Portugal, Nóvoa mostra como o magistério, distintamente da profissão acadêmica, já se encontrava em formação no fim do século XVIII, quando seus componentes principais estavam sendo incorporados: um *status* social bem definido, um *savoir-faire* específico, instituições de capacitação, valores comuns, um arcabouço legal e institucional. Em 1794, havia 748 professores profissionais designados pela realeza ("Mestres Reais de Leitura e Escrita") em Portugal; no Brasil, pelo menos no papel, o total era de apenas 179. Mais importante do que essa diferença numérica foi que, em todo o século XIX e no início do XX, a profissão do magistério iria se expandir em Portugal mas não no Brasil. Isso, por sua vez, está ligado ao fato de que o Brasil continuou sendo uma economia escravagista e não passou por uma revolução liberal como a que aconteceu em Portugal depois da independência, eco das mudanças que varriam outros países europeus de forma tão dramática.

É possível rastrear até o século XIX as primeiras tentativas de trazer ao Brasil a noção de que as sociedades modernas deveriam ter à frente profissões liberais iluminadas. Pequenos grupos de médicos, advogados e engenheiros tentaram convencer a sociedade de que tinham a solução para os problemas do país e buscaram garantir, ao mesmo tempo, os privilégios e a autonomia profissionais que achavam necessários para seu trabalho (Schwartzman, 1991; Coelho, 1999). A regulação dos direitos e privilégios profissionais não foi como na Europa; aqui ela se deu muito mais rapidamente que a criação e o fortalecimento das próprias profissões. Na década de 1930, o regime Vargas adotou uma noção de que a sociedade deveria ser organizada em pessoas jurídicas bem reguladas e hierárquicas, que incluíam os sindicatos de classe, as associações de empresas e as profissões liberais. Cada profissão teria seus próprios pré-requisitos educacionais, a serem providos ou atestados pelo Estado, e todos os trabalhadores, empresários e profissionais teriam de pertencer a uma entidade específica, supervisionada pelo Estado (Schmitter, 1974; Schwartzman, 1977).

Na prática, a tentativa de organizar a sociedade de cima para baixo ia contra os movimentos de organização da sociedade de baixo para cima e levava à for-

mação de instituições fracas bem como a uma ampla cooptação dos indivíduos com algum potencial de liderança para ocuparem as posições políticas e as de poder burocrático. Para o ensino, as conseqüências foram um ágio elevado para essas credenciais de formação, criando um interminável cabo-de-guerra entre os que tentavam obtê-las com um mínimo de custos e investimentos e o governo e as entidades profissionais, que tentavam controlar e limitar a distribuição desses credenciamentos.

Já vimos como houve propostas para desenvolver a profissão do magistério na década de 1930 dentro das instituições de ensino superior, tanto pelas faculdades de filosofia, ciências e letras quanto pela atualização acadêmica das antigas escolas normais. Mas essa integração não teve êxito. Surgiram alguns componentes de um professorado com as primeiras iniciativas de modernizar a educação em São Paulo e no Rio de Janeiro. Entre elas estão a geração de professores de prestígio, oriundos das escolas secundárias mais conhecidas, além de diretores e pedagogos formados nas novas escolas normais do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e alguns outros estados; de padres e freiras qualificados para ensinar nas instituições católicas; e, claro, dos intelectuais que assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação. Mas estas são as exceções que apenas confirmam a regra, que foi a ausência, até bem pouco tempo atrás, de uma bem definida e ampla profissão do magistério.

Duas tendências paralelas acabaram levando à criação da profissão do magistério no Brasil: a disseminação do ensino básico e secundário e o desenvolvimento de instituições que o propiciassem com qualificações profissionais e uma certificação legal. Em 2002, havia 2,4 milhões de "funções de ensino"[21] no ciclo básico no Brasil, das quais cerca de um milhão em redes estaduais, mais um milhão em escolas municipais e meio milhão em estabelecimentos particulares. Além disso, havia cerca de meio milhão de "funções de ensino" no ciclo secundário (9-11). Antigamente, a maioria dos professores do chamado "grupo escolar"

21 No ensino básico, é possível um professor ter mais de um contrato de trabalho, ou mais de uma "função". Isso significa que não se conhece o número verdadeiro de professores através dessas estatísticas, coletadas pelo Ministério da Educação. A Pesquisa Nacional por Domicílio, entretanto, fornece confirmação independente: foram encontrados 2.378.000 professores no ensino básico em 2001, 1,1 milhão trabalhando como funcionários públicos, num resultado muito semelhante.

(os quatro primeiros anos do ensino fundamental de hoje) tinha no máximo um diploma do ensino secundário obtido numa escola normal. Atualmente, 25% têm um diploma de curso superior e existe uma lei exigindo que todos tenham tal graduação no prazo de alguns anos. Resulta disso uma proliferação de todos os tipos de programas de graduação no ensino, a maioria com aulas à noite ou à distância, de qualidade questionável.[22]

A instituição onde o professor primário vai buscar seu diploma de nível superior depende da série em que ele pretende lecionar. Para o pré-escolar e para os primeiros quatro anos de escolaridade, o caminho é uma faculdade de educação ou pedagogia; para os outros quatros anos subseqüentes do básico e para o ensino secundário, é exigido um diploma da matéria a ser lecionada, que deverá ser obtido numa das antigas faculdades de filosofia, ciências e letras ou num departamento de ciências. Antigamente, essas faculdades eram consideradas locais de pesquisa, conhecimento e formação de professores, combinação que se mostrou impossível de atingir. Com o tempo, as ciências naturais, bem como a maioria das ciências sociais empíricas nas universidades públicas, criaram seus próprios departamentos e programas voltados para a pesquisa, nos quais a formação do professor não é considerada uma atividade de prestígio. A formação do professor continuou sendo uma atividade importante nas escolas, faculdades ou departamentos de "ensino" tradicional das ciências sociais — história e geografia — e nas escolas de educação e pedagogia, das instituições tanto públicas quanto particulares. Esses cursos atraem alunos de níveis de renda mais baixos que têm dificuldade para entrar nas áreas mais concorridas, ou antigos professores que voltam aos estudos, em horário noturno, para obterem as credenciais que agora lhes são exigidas. São poucos os que estão se preparando para lecionar as ciências naturais, ou as disciplinas sociais modernas como economia ou ciência política.

---

22 Esta afirmativa deveria ser corroborada por uma análise dos dados obtidos através das avaliações feitas pelo Ministério da Educação em nível nacional. As universidades federais tendem a reprovar 90% de seus alunos em algumas áreas, o que os leva a buscar instituições particulares, pelas quais têm de pagar e nas quais não encontrarão problemas para obter seus diplomas. Há outras áreas, contudo, para as quais existem padrões ajustados segundo as baixas qualificações dos alunos, que são tratados caridosamente como "pessoas tentando dar os primeiros passos para sair da pobreza". (Agradeço a Graziella Moraes Dias da Silva por compartilhar essas observações feitas em seu trabalho de campo.)

Em suma, o Brasil não elaborou um sistema separado para a formação do professor e a tentativa de desenvolvê-lo como parte do sistema universitário regular não funcionou muito bem. A formação do professor ficou relegada aos segmentos de menor prestígio das instituições de ensino superior e à iniciativa privada, sem a elaboração de sólidos programas de pós-graduação e pesquisa, como os existentes para as ciências naturais e as sociais mais acadêmicas (economia, sociologia e ciências políticas). Uma das conseqüências desse isolamento da formação do professor e do "ensino" tradicional das ciências sociais é que os membros nessa nova profissão do magistério ficaram, ao mesmo tempo, altamente organizados e politicamente motivados, mas destituídos das competências e do conhecimento didático adequado às suas áreas de concentração.[23] Conforme as exigências destes tempos modernos, os estudantes de pós-graduação precisam freqüentar congressos, conferências e associações acadêmicas, e precisam publicar seus trabalhos, nos quais devem predominar distintas abordagens marxistas e de teoria crítica. A visão da educação como instrumento para a revolução política faz de Paulo Freire uma das referências preferidas. Outros nomes importantes são Pierre Bourdieu e, dentre os brasileiros, Octávio Ianni, Florestan Fernandes e Milton Santos. Eles não sabem muito bem como ensinar, nem o que ensinar, e em geral não acham que isso seja importante. Em seu entender, a sociedade é injusta, as pessoas são exploradas, os governos não ligam para os professores ou para o ensino e não há muito que se possa fazer sem que ocorra uma transformação social verdadeira e profunda, ou mesmo uma revolução.[24]

O desenvolvimento de uma profissão acadêmica para o ensino superior teve início em fins da década de 1960, com a criação dos departamentos acadêmicos

---

[23] Para obter um apanhado histórico do movimento que separou a educação do filão principal das ciências sociais, consulte Dias da Silva (2002). Sobre o surgimento e as características das escolas de educação, Bomeny (1994). Sobre a questão mais ampla da participação e mobilização política de intelectuais e profissionais no Brasil, consulte Schwartzman (1991) e Miceli (1979).

[24] Para obter um apanhado geral do campo da sociologia da educação conforme ela é praticada por especialistas da educação no Brasil, o que confirma estas observações, consulte Dias da Silva e Costa (2002). Sobre Paulo Freire, consulte Paiva (2000). Sobre a percepção que os professores têm da alfabetização e da sua própria responsabilidade, Oliveira & Schwartzman (2002). Para obter amostras do conteúdo ideológico do gabarito do ensino no Brasil, Gadotti (1996), Saviani & Mendes (1983)

e a expansão das universidades públicas ocorrida nos anos que se sucederam. Antes disso, dar aulas no ensino superior era uma atividade menor porém de prestígio para pessoas que trabalhavam acima de tudo em suas próprias profissões, como advogados, médicos, dentistas ou engenheiros. Excetuando-se algumas escolas de medicina e setores da Universidade de São Paulo, não havia pesquisa nem recursos ou instalações para o trabalho acadêmico de dedicação exclusiva nas universidades.

Mas, no final da década de 1960, começaram a surgir milhares de vagas para professores do ensino superior nas instituições que estavam sendo criadas, de forma a atender à demanda crescente de matrículas no seio da classe média. A iniciativa privada preferia trabalhar primordialmente com professores de meio expediente; no setor público, entretanto, o emprego com dedicação exclusiva passou a ser a regra (figura 8). Desde o fim da década, então, foram recrutados setenta mil professores do ensino médio e superior para as universidades federais; já em 2001, cerca de um terço estava aposentado depois de uma média de 22 anos na ativa (figura 9).[25]

Essa expansão rápida e descontrolada, somada às aposentadorias precoces, teve várias conseqüências importantes. Primeiro, o custo financeiro da educação pública de nível superior disparou, limitando seriamente a capacidade do governo de atender às demandas do ensino superior e manter os salários acima da inflação. Segundo, somente um pequeno percentual dos contratados tinha a formação e o preparo necessários para um trabalho acadêmico de alto nível. Para aumentar a qualidade, foram baixadas novas leis vinculando promoções e aumentos salariais a uma graduação acadêmica mais elevada, o que resultou numa expansão inflacionária de cursos de especialização e mestrado.

Por causa desses desdobramentos, a profissão acadêmica brasileira se encontra agora altamente estratificada. Há um número pequeno, porém significativo, de professores que foram bem treinados em universidades brasileiras e estrangeiras, estão devidamente credenciados para exercer sua profissão e se encontram à frente dos principais departamentos de pós-graduação e centros de pes-

---

[25] O aumento drástico no número de aposentadorias precoces em torno de 1995 pode ser explicado pelo temor de que o governo cerceasse as pensões do funcionalismo público, o que não ocorreu na ocasião, embora o item tenha retornado à pauta.

Figura 8 – A profissão acadêmica no Brasil, 2001

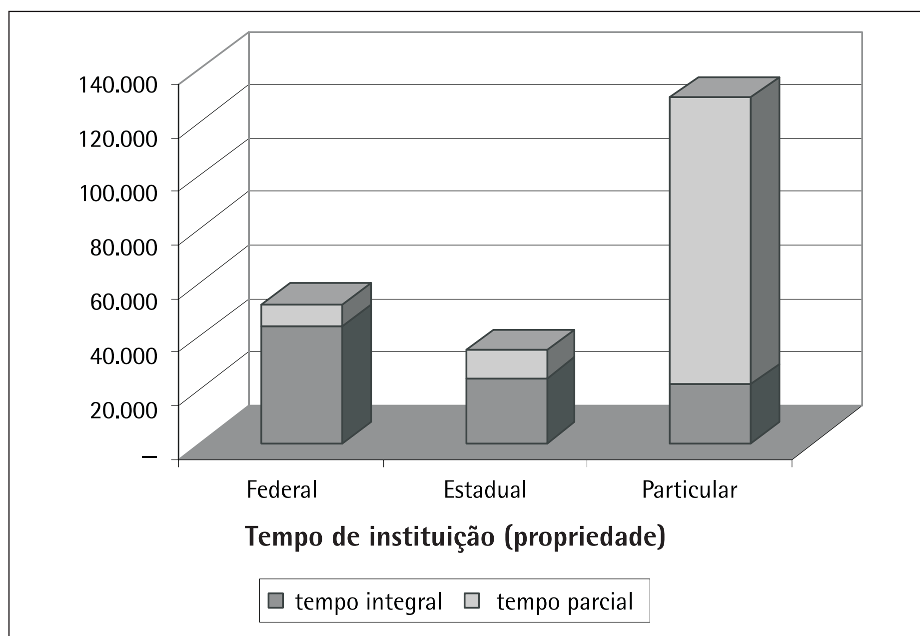
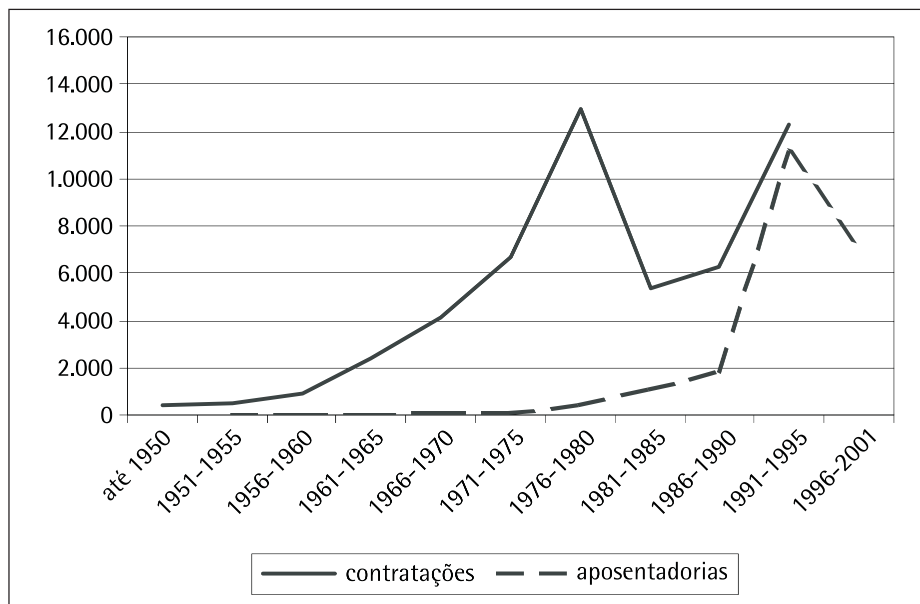


Figura 9 – Universidade federais: contratações e aposentadorias de pessoal acadêmico



quisa das melhores universidades públicas. Existe uma grande quantidade de professores que trabalham em meio expediente nas universidades particulares, mais identificados com suas profissões especializadas do que com a vida acadêmica. No meio, há um considerável grupo de acadêmicos trabalhando em tempo integral em instituições públicas sem habilitação plena para desfrutar do prestígio e dos recursos da pesquisa avançada e sem elos fortes com profissões externas. As tendências entre os integrantes deste segmento são a de se sentirem frustrados pelas limitações de suas carreiras, a de se organizarem fortemente em sindicatos e associações de professores e a de assumirem papéis importantes na vida política de suas instituições e no âmbito geral do ensino superior (Schwartzman & Balbachevsky, 1996).

As implicações desses desdobramentos são paradoxais. Com o retardo de um século ou mais, o Brasil agora tem um contingente apreciável de professores do ensino médio e superior, o que poderia ter bastante peso na construção de instituições de ensino bem estruturadas e competentes em todos os níveis. Mas este novo ator social costuma se sentir alienado e desanimado. Seria possível argumentar que, sem seu apoio, não se consegue melhorar o ensino. Ao mesmo tempo, considera-se a questão de ser ainda possível, em pleno século XXI, tentar reconstruir as velhas profissões acadêmicas que serviram tão bem ao desenvolvimento da educação nos Estados Nacionais da Europa.

Políticas recentes

Entre 1995 e 2002, pela primeira vez desde Gustavo Capanema, na década de 1930, o Brasil teve um ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, que não era político mas sim economista e ex-reitor da Universidade de Campinas, uma das principais do país, e que ocupou o cargo durante dois mandatos inteiros. Algumas das inovações nesse período foram a reabilitação do velho Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) como uma repartição para estatísticas e avaliação do ensino, e a formação de um Fundo Nacional para a Educação Fundamental (Fundef), para reduzir as diferenças regionais e estabelecer um piso para os gastos estaduais e municipais com o ensino fundamental.

O Inep ficou responsável pela reorganização das estatísticas da educação no Brasil e pela implementação de três grandes sistemas de avaliação do ensino: o

Saeb, sistema de avaliação para o ensino básico; o Enem, exame nacional para estudantes que concluem o ensino médio; e os exames nacionais para os programas de graduação, conhecidos como "Provão". Parte desse desdobramento foi o surgimento de uma nova geração de especialistas em educação, formados em estatística e psicometria, que estão dando aos educadores e políticos brasileiros novos e melhores instrumentos e informações para a formulação de suas políticas.

A Constituição Brasileira de 1988 determina que o governo federal gaste 18% de seus recursos com educação, e os governos estadual e local, 25%. O Fundef foi formado para garantir que esse dinheiro seja de fato gasto com educação e para estabelecer um piso, através de compensações, para os gastos públicos por aluno e por professor para todo o país. Um dos efeitos do Fundef foi estimular o envolvimento das prefeituras com a educação fundamental, reduzindo o tamanho e a burocracia das administrações estaduais do ensino (Castro, 1998; Koslinsksi, 2000).

Há outras políticas oriundas desse período, dentre as quais a formulação de novas diretrizes curriculares para o ensino básico e secundário e vários programas para prover as escolas de recursos gerenciais, pedagógicos e materiais que melhorem seu desempenho — livros didáticos, almoço e dinheiro.[26] O período também foi inigualável em termos de expansão do ensino secundário, causada pelo menos em parte pelos esforços orquestrados para reduzir a reprovação dos alunos que não atingiam o desempenho devido nos primeiros anos de vida escolar. Para os segmentos mais pobres, o governo criou um grande programa através do qual se paga às famílias para mandarem e manterem seus filhos na escola.[27]

Em combinação com programas implementados pelas secretarias estaduais de Educação em muitas regiões, essas providências levaram: a um aumento das matrículas na pré-escola, no ensino fundamental e no secundário; a mais recursos para o aperfeiçoamento dos professores e uma melhoria salarial; e também a mais recursos e equipamentos para as escolas. O fluxo de alunos melhorou devido a políticas controversas de promoção escolar, às vezes acompanhadas de

---

[26] Para um apanhado oficial do assunto, consulte Secretaria de Educação Fundamental (2002).

[27] Não existem provas de que os pais não queiram mandar seus filhos se estiverem disponíveis e receptivos; neste sentido, o programa Bolsa Escola talvez não seja muito eficaz. De qualquer forma, ele pode ser justificado como maneira de repassar algum dinheiro a famílias com filhos. Para obter um apanhado geral e uma avaliação de um programa desse tipo em Recife, consulte Lavinas, Barbosa & Tourinho (2001).

programas para ajudar os alunos com menor desempenho a alcançarem os demais de sua faixa etária (as chamadas "classes de aceleração"). No fim da década, o governo conseguiu anunciar que, pela primeira vez, praticamente toda criança no Brasil tinha uma vaga e estava matriculada no ensino fundamental.

As conquistas no ensino superior foram menos significativas, exceto pela retomada do crescimento das matrículas, após a estagnação da década de 1980. O governo federal é responsável agora por uma dispendiosa rede de 39 universidades e 18 outras instituições de ensino superior, que matriculam cerca de 20% da população estudantil. Também há universidades públicas que pertencem a governos estaduais, o que eleva o total de matrículas para 35% do corpo discente. Os custos elevados das instituições públicas se devem, acima de tudo, aos salários, aos pagamentos previdenciários do pessoal acadêmico e administrativo, dos funcionários públicos que gozam da estabilidade no emprego e de uma aposentadoria plena e precoce, e aos custos de manutenção de todos os hospitais universitários, que na prática preenchem as lacunas deixadas pela carência de hospitais públicos adequados em muitos lugares.[28]

Este quadro não estaria completo sem referência às conquistas no ensino de pós-graduação e às muitas escolas profissionais de qualidade, particularmente dentro de algumas das principais universidades federais e estaduais. O ensino de pós-graduação se desenvolveu de fato no Brasil após a adoção do modelo americano na década de 1960 e a implantação de fontes independentes de apoio e controle de qualidade para a pesquisa e o ensino de pós-graduação nos anos subseqüentes. Em 2001, havia cerca de sessenta mil alunos em programas de mestrado e 32 mil em programas de doutorado; cerca de dez mil alunos recebem diplomas de pós-graduação todo ano. Mesmo descontando algum nível de inflação de diplomas, devido aos requisitos para a promoção nas universidades públicas, trata-se de uma conquista impressionante, sem igual em outros países da região. A persistência e a melhoria do ensino profissional de boa qualidade em

---

28 Os custos se elevam ainda mais com a falta de critérios ou incentivos para reduzir os gastos por aluno e a relação aluno/professor nas universidades, que varia de uma instituição para outra conforme um fator equivalente a cinco ou mais. Por causa disso e das escalas salariais e planos de carreira uniformes em todo o país, os custos do governo são altos, mas os salários pagos aos profissionais de melhor qualificação estão muito abaixo das expectativas, gerando frustração e insatisfação em ambos os lados.

muitas instituições podem ser explicadas por ter sido logo adotada a política de não se abrirem as universidades públicas para um número ilimitado de matrículas, conforme aconteceu em países como a Argentina, o Uruguai e o México.

Os bons resultados que existem no ensino básico e secundário são mais difíceis de descrever, por causa, simplesmente, do tamanho e da complexidade desses setores. Existe uma correlação forte que se pode esperar entre as boas escolas e a disponibilidade de recursos, e entre as condições socioeconômicas dos alunos e seu progresso escolar. Os melhores segmentos do ensino público se encontram mais provavelmente em São Paulo e nos estados do Sul — Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul —, que combinam níveis razoáveis de desenvolvimento socioeconômico com tradições administrativas e pedagógicas razoáveis. Em outro extremo, o pior segmento da educação fundamental no Brasil está composto provavelmente pelas cem mil ou mais escolas rurais mantidas por prefeituras que somam 5,5 milhões de matrículas, de um total de 35 milhões no ensino básico. São, quando muito, escolas de uma turma só e apenas uma professora, com pouquíssimos recursos.[29]

Esses segmentos saudáveis da educação no Brasil não contradizem o fato de que o sistema como um todo esteja sob forte tensão, tanto financeira quanto institucionalmente, e precisa se modificar e se ajustar para aumentar em qualidade, eficiência e relevância. O lado bom é que, para tais reformas, o montante de recursos já comprometidos para a educação é substancial; sabemos muito mais sobre educação do que sabíamos antigamente; a sociedade está mais ciosa da educação do que já esteve até bem pouco tempo atrás; e há segmentos importantes dos professores do ensino médio e secundário e do nível superior que podem partic ipar do debate e acabar assumindo lideranças.

Políticas futuras

Da vasta gama de problemas e questões que se podem levantar, alguns ganharam mais notoriedade nos últimos anos, o que não necessariamente significa que abordem questões fundamentais. Discutindo-os, podemos tirar algumas conclusões.

---

[29] Dados do censo escolar de 2002. Há alguns anos que essas escolas vêm recebendo apoio substancial de um projeto apoiado pelo Banco Mundial, o Fundo Escola, cujos resultados ainda não são claros.

Um tema que se repete é o dos recursos. Segundo a experiência de qualificados administradores estatais, é impossível fornecer um ensino de qualidade no Brasil por menos de mil reais por aluno ao ano — o equivalente a cerca de trezentos dólares no início do ano de 2003.[30] De outro lado, há o fato de o último piso estabelecido pelo governo brasileiro para gastos com o ensino básico, utilizando-se o Fundo Nacional para a Educação (Fundef), ter sido de 446 reais por aluno para os quatro primeiros anos do ensino fundamental e 468,3 para os quatro anos seguintes (*O Estado de S. Paulo*, 2003).

O Brasil já gasta cerca de 5% do PIB com educação, o que o coloca no mesmo nível de Espanha, Itália e Japão, e acima do Chile e da Argentina. Entretanto, esse gasto está fortemente inclinado no sentido do ensino superior. A estimativa, feita pelo Inep para 1996, foi que o custo para um aluno do ensino superior era 12,8 vezes maior do que para um aluno do ensino básico e 9,9 vezes maior do que para o do ensino secundário.[31] Para mudar essa situação sem reduzir os gastos com o ensino superior seria necessário um aumento substancial dos gastos públicos, trazendo-os para o patamar de 7%, semelhante ao de países como Canadá e Estados Unidos. Poderia ser uma meta digna, mas improvável de ser levada a cabo num futuro próximo, dados o aperto orçamentário do país e a insolvência não resolvida do sistema previdenciário, dentre outros fatores. Entrementes, é necessário usar os recursos existentes, ajustando o tamanho do sistema à necessidade atual e introduzindo melhores práticas gerenciais e contábeis.

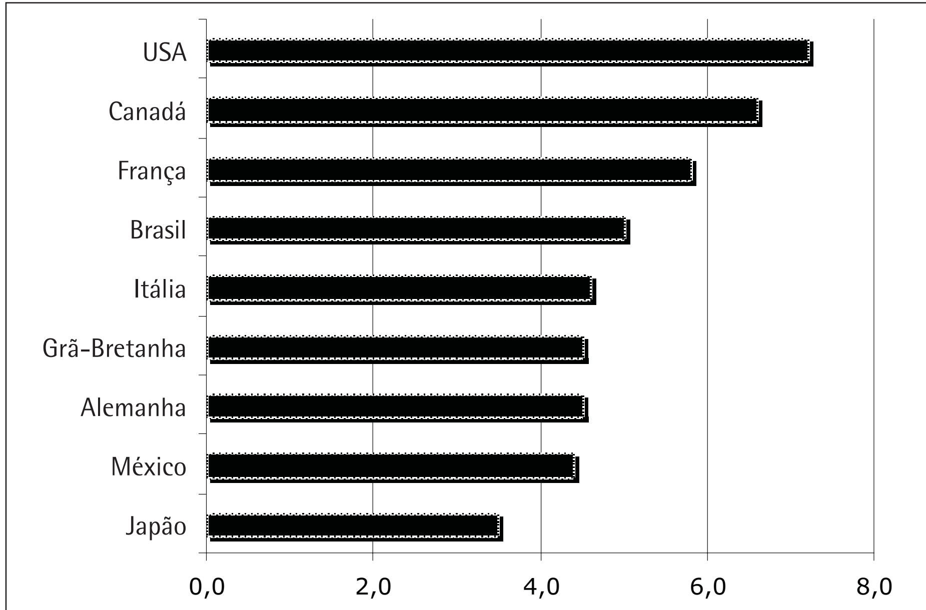
O outro recurso importante é o comprometimento. Não pode haver melhoria significativa no ensino em qualquer nível sem a participação ativa e a emancipação dos professores dos níveis fundamental, secundário e superior. O ensino é algo que se dá na interação cotidiana entre professor e aluno ou não se dá de forma alguma, não obstante os avanços recentes da educação através da informática, do ensino à distância e assemelhados. Uma pesquisa feita recentemente por especialistas em educação na América Latina mostrou que, pensando no futuro, eles não estão otimistas quanto às chances de obterem mais recursos para a educação, mas esperam que a situação melhore através de um compro-

---

[30] Alcyone Saliba, ex-secretária estadual de Educação do Paraná, comunicado pessoal.

[31] Ver <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news00_20.htm>.

Figura 10 – Gastos com educação, como percentagem do PIB, em diversos países



metimento cada vez maior com a educação que as comunidades locais e as organizações sociais vêm assumindo (Schwartzman, 2001).

Parece haver três condições necessárias para que se dê esse comprometimento. A primeira é que professores e acadêmicos devem receber salários adequados e trabalhar com recursos adequados, dentro de um sistema adequado de incentivos e recompensas. A segunda é que eles percebam que as autoridades educacionais e os governos estão trabalhando em favor deles e não contra. A terceira é que eles sejam competentes e comprometidos com suas tarefas acadêmicas e intelectuais. As duas primeiras condições estão intimamente ligadas e o Brasil tem se saído particularmente mal em ambas. Os salários não têm se mantido dentro das expectativas e, quando existem, são poucos os sistemas de recompensas por merecimento no ensino público tanto básico quanto superior.[32]

---

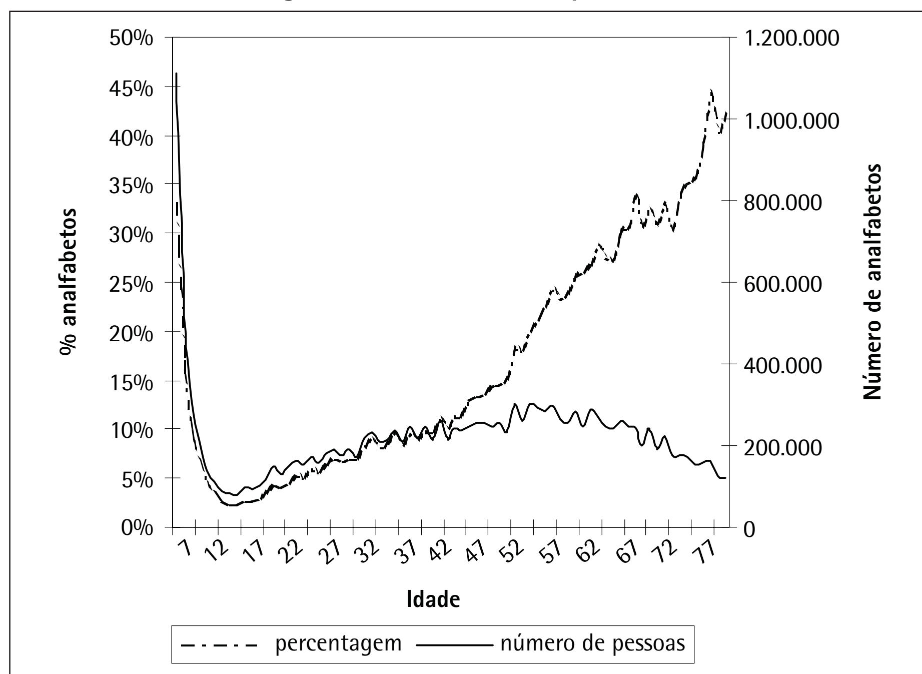
[32] Ao contrário do que se costuma acreditar, os salários dos professores na administração estatal e dos professores e acadêmicos do ensino superior não estão abaixo da renda média das pessoas com níveis semelhantes de formação. As expectativas, no entanto, são mais importantes do que meros números.

Até a recente eleição presidencial de 2002, os relacionamentos entre o governo federal e os sindicatos de professores em todos os níveis eram hostis. Isso pode mudar agora, mas não é provável que haja recursos para aumentos salariais no nível nacional ou estadual.

A terceira condição pode ser a mais difícil de todas. Sem fortes comprometimentos profissionais, existe uma tendência de que as questões políticas e sindicais assumam primazia sobre as científicas, pedagógicas e acadêmicas, levando as autoridades educacionais a tentar aumentar o controle e a supervisão, sem deixar que os professores dos diversos níveis do ensino participem do gerenciamento de suas instituições — o que gera ainda mais conflitos e alienação. A solução não parece ser simplesmente transferir poder aos sindicatos ligados à educação ou desistir da necessidade de engajar os professores em seu trabalho. O problema não é uma peculiaridade do Brasil, mas isso não o torna menos relevante.

Outra estratégia é criar programas emergenciais para lidar com formas extremadas de analfabetismo e má qualidade do ensino, passando ao largo ou deixando de esperar pelos problemas complexos do ensino formal que precisam

Figura 11 – Analfabetismo, por idade



ser resolvidos. Segundo a última pesquisa por domicílio (Pnad, 2001), 11,4% dos brasileiros com dez ou mais anos de idade declararam-se incapazes de ler e escrever. Acabar com o analfabetismo adulto é uma meta digna, mas difícil de atingir, e provavelmente não se trata de uma prioridade máxima. A maioria dos analfabetos no Brasil é composta de pessoas idosas que vivem nas regiões mais pobres, e não são muitos os que irão aprender com as campanhas de alfabetização de forma a incorporar hábitos de leitura e escrita às suas vidas cotidianas. O outro grande segmento de analfabetos é composto de crianças que não aprendem quando vão à escola logo de início e efetivamente só aprendem depois de alguns anos. Aos 14 anos, o analfabetismo no Brasil se limita a 2,5% da faixa etária e cai naturalmente à medida que vão minguando as gerações mais antigas.

Muitos esforços são feitos na iniciativa privada, nas organizações não-governamentais e nos grupos voluntários para lidar com os problemas de ensino de baixa qualidade, alguns com grande êxito.[33] A principal dificuldade é transferir a experiência das iniciativas de pequena escala para o sistema escolar regular.

Conclusão

Conforme declarado logo de início, os problemas fundamentais para o ensino básico no Brasil são: melhorar a qualidade do ensino público para as crianças que já estão na escola e propiciar ensino de recuperação para os adolescentes e adultos jovens que largaram a escola ou se atrasaram. O ensino secundário, que se expandiu enormemente nos últimos anos, é uma área desastrosa, segundo a maioria. Metade do alunato freqüenta o supletivo, muitos trabalham e estão acima da idade apropriada, e normalmente o conteúdo que estudam não tem relevância e é ministrado por professores mal preparados e desmotivados. Para a maioria, a única meta é conseguir o diploma escolar necessário ao mercado de trabalho ou chegar a alguma oportunidade de estudos em nível superior. Somente a iniciativa privada manteve alguma qualidade, mas mesmo lá se encontra amplamente disseminada a prática de aprender de cor para se ter acesso às carreiras universitárias de maior prestígio.

---

[33] Dentre os quais, a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, a Fundação Ayrton Senna e a Fundação Bradesco.

O ensino básico e secundário não está nas mãos do governo federal e até as melhores políticas para melhorar as escolas do país precisam de anos para se concretizar. E elas devem contemplar o trabalho intenso de preparo dos professores para lidar com o analfabetismo; para fazer as escolas levarem qualidade e resultados mais em consideração; para propiciar mais recursos, sempre que possível; e para assegurar que os recursos existentes sejam utilizados sempre da melhor forma. Há que se fazer escolhas difíceis, concentrando mais recursos em alguns setores e menos em outros — por exemplo, mais no ensino fundamental do que na pré-escola ou no nível secundário — e pedindo à comunidade que se envolva mais e ajude a pagar a conta.

No ensino superior, a iniciativa privada já responde por dois terços das matrículas e seria impossível fazer qualquer previsão para mudar essa situação. O ensino superior no Brasil deveria se expandir muito mais do que o atual nível de menos de 10% de participação da faixa etária pertinente e isso só se atinge através de uma diversificação contínua, do pluralismo, da desregulamentação e da criação de mecanismos para conter a disseminação de diplomas e estimular a qualidade e a pertinência.[34] Existem sérios problemas de eqüidade no ensino superior, criados pela seletividade das instituições públicas de maior prestígio e pela gratuidade do estudo e outros benefícios concedidos aos escolhidos. A política mais fácil, porém errada, nesse sentido, seria tornar as instituições mais abertas baixando a qualidade e os padrões, ou estabelecendo cotas para os segmentos sub-representados. A melhor política seria manter e aumentar os padrões sempre que possível, abrir diferentes caminhos e oportunidades para os alunos de origens e condições distintas e, repito, pedir àqueles que se beneficiarão desse ensino que ajudem a pagar a conta. A política mais eqüitativa de todas, entretanto, seria fornecer boas oportunidades de formação básica para todos.

A ordem do dia não é fácil, mas não é impossível. O quadro da educação no Brasil ainda não é bom, apesar de alguns pontos altos; mas a seqüência de ima-

---

[34] Pode-se argumentar que a disseminação indiscriminada de diplomas não é mais um problema, já que uma grande proporção de alunos parte hoje em dia para campos generalistas como a administração de empresas e, posteriormente, para empregos que não requerem um diploma específico. Entretanto, o ágio que se paga por um diploma de nível superior no mercado de trabalho no Brasil é ainda muito alto, sugerindo que os diplomas ainda têm um valor importante. (Agradeço a Cláudio de Moura Castro por trazer esse assunto à baila.)

gens aponta para algum progresso, que está longe de ser uniforme e encontra-se ainda repleto de armadilhas e falsas indicações. Mas, pelo menos, há um movimento na direção correta.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J.R.P.D. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. Série Memórias da Educação Brasileira. Brasília, São Paulo: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1989.

ANDRADE, A.A.B.D. *A reforma pombalina dos estudos secundários no Brasil*. São Paulo: Edição Saraiva, 1978.

ARCHER, M.S. *Social Origins of Educational Systems*. London, Beverly Hills: Sage Publications, 1979.

ARCHIBUGI, D. & LUNDVALL, B-A. *The Globalizing Learning Economy*. New York: Oxford University Press, 2001.

AZEVEDO, F.D. *A reconstrução educacional no Brasil, ao povo e ao governo. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

_________. *Brazilian Culture: an Introduction to the Study of Culture in Brazil*. New York: Hafner Pub Co, 1971.

BELLO, J.L.D.P. *História da educação no Brasil 2003*. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb01.htm>. (Acesso em: 29 jan. 2003.)

BITTENCOURT, C.M.F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino de história nas escolas paulistas, 1917-1939*. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

BOMENY, H. *Faculdades de educação e a crise do ensino*. Rio de Janeiro: [s.n.] 1994.

_________. *Os intelectuais da educação, descobrindo o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_________. Quando os números confirmam impresses: desafios na educação brasileira. In: *Texto escrito como subsídio à elaboração do Relatório Nacional do Saeb 2001*. Rio de Janeiro: [s.n.] 2002.

BRANDÃO, Z. A intelligentsia educacional: um percurso com Paschoal Lemme por entre as memórias e as histórias da escola nova no Brasil. In: *Estudos CDAPH*, vol. 3. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 1999.

CARNOY, M. *Globalization and Educational Reform What Planners Need to Know, Fundamentals of Educational Planning*. Paris: Unesco, International Institute for Educational Planning, 1999.

CASTRO, C.D.M. & LEVY, D.C. *Myth, Reality and Reform Higher Education Policy in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, Johns Hopkins University Press, 2000.

CASTRO, J.A.D. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. In: *Texto para discussão*. Brasília: Ipea, 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td.html>.

CENTRO DE REFERÊNCIAS DA EDUCAÇÃO MÁRIO COVAS. *Memorial da educação 2003*. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/neh/php?t=001a>. (Acesso em: 23 jan. 2003)

COELHO, E.C. *As profissões imperiais: advocacia, medicina e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

COLLINS, R. Comparative Historical Patterns of Education. In: HALLINAN, M. (org.). *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic, Plenum Publishers, 2000.

CRESPO, M.; SOARES, J.F. & MELLO E SOUZA, A. The Brazilian National Evaluation System of Basic Education: Context, Process and Impact. In*: Studies in Educational Evaluation*, 26 (2), 2000, p. 105-125.

DIAS DA SILVA, G.M. Sociológica da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma *policy science* no Brasil (1920-1979). In: *Estudos CDAPH*. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2002.

DIAS DA SILVA, G.M. & COSTA, M. Amor e desprezo: o velho caso entre sociologia e educação no âmbito do GT-14. *Paper* apresentado no Grupo do Trabalho em Sociologia da Educação, 25ª Reunião Anual da Anped — Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, Minas Gerais, 2002.

DIRECTORIA GERAL DE ESTATÍSTICA. *Estatística da instrucção*. Rio de Janeiro: [s.n.] 1916.

FARIA FILHO, L.M.D. & OLIVEIRA GALVÃO, A.M.D. *Modos de ler, formas de escrever: estudos de história da leitura e da escrita no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

FERREIRA, F.H.G. & BARROS, R.P.D. Education and Income Distribution in Urban Brazil, 1976-1996. In: *Cepal Review*, 0(71), 2000, p. 41-61. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/default.asp?idioma=IN>.

FLETCHER, P.R. *Primary School Repetition: a Neglected Problem in Brazilian Education: a Preliminary Analysis and Suggestion for Further Evaluation*. Stanford, CA: Stanford University, 1984.

FRANCO, M.S.D.C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo, 1969.

FURET, F. & OZOUF, J. *Lire et écrire: l'alphabétisation des Français de Calvin à Jules Ferry, Sens commun*. Paris: Éditions de Minuit, 1977.

GADOTTI, M. *Pedagogy of Praxis a Dialectical Philosophy of Education, Suny Series, Teacher Empowerment and School Reform Teacher Empowerment and School Reform*. Albany: State University of New York Press, 1996.

GODO, Y. & HAYAMI, Y. Catching-up in Education in the Economic Catch-up of Japan with the United States, 1890-1990. In: *Economic Development and Cultural Change,* 50(4), 2000, p. 961-978. Disponível em: <http://www.fasid.or.jp/cgibin/byteserver/fasid/english/activ/research/pdf/disc_2000-004.pdf>.

KLEIN, R. & RIBEIRO, S.C. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, 52(197), 1991, p. 5-45.

KOSLINSKI, M.C. O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do Fundef. Dissertação de mestrado, Departamento de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M.L. & TOURINHO, O. *Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil: ILO — World Bank Agreement*. Geneva: International Labour Office, 2001. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/info/publ>.

LENN, M.P. & MOLL, J.R. *The Globalization of the Professions in the United States and Canada: a Survey and Analysis*. Washington, DC: The Center for Quality Assurance in International Education, 2000.

LOCKRIDGE, K.A. *Literacy in Colonial New England: an Enquiry into the Social Context of Literacy in the Early Modern West*. New York: Norton, 1974.

LOURENÇO FILHO, M.B. *Introdução ao estudo da escola nova: bases, sistemas e diretrizes da pedagogia contemporânea.* São Paulo: Melhoramentos, 1967.

MARIANI, M.C. Educação e ciências sociais: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. In: SCHWARTZMAN, S. (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro.* Brasília: CNPq, Coordenação Editorial, 1982.

MATTOSO, K.M.D.Q. *Família e sociedade na Bahia do século XIX, Baianada*, 6. São Paulo: Corrupio, 1988.

MAXWELL, K. *Pombal, Paradox of the Enlightenment*. Cambridge, England; New York, NY: Cambridge University Press, 1995.

MICELI, S. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945), corpo e alma do Brasil.* São Paulo: Difel, 1979.

MOACYR, P. *A instrução e as províncias (subsídios para a história de educação no Brasil) 1834-1889. Vol. 147-147a, Biblioteca pedagógica brasileira. Sr. 5a Brasiliana.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

MONAGHAN, E.J. Literacy Instruction and Gender in Colonial New England. *American Quarterly*, 40 (1, Special Issue: Reading America), 1988, p. 18-41. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0678%28198803%2940%3A1%3C18%3ALIAGIC%3E2.0.CO%3B2-J>.

MÜLLER, D.K.; RINGER, F.K. & SIMON, B. *The Rise of the Modern Educational System: Structural Change and Social Reproduction, 1870-1920.* Cambridge; New York; Paris: Cambridge University Press; Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1987.

NAGLE, J. *Educação e sociedade na Primeira República.* São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1974.

NÓVOA, A. *Le temps des professeurs: analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIIIe-XXe siècle).* Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica; Distribuição Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1987.

O ESTADO DE S. PAULO. MEC define reajuste do Fundef em 6,7%. *O Estado de S. Paulo*, 27 jan. 2003.

OECD PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT. *Knowledge and Skills for Life — First Results from Pisa 2000 — Education and Skills.* Paris: OECD, 2001.

OLIVEIRA, J.B.A. & SCHWARTZMAN, S. *A escola vista por dentro.* Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.

PAIM, A. *A UDF e a idéia de universidade*. Biblioteca Tempo universitário. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

PAIM, A. & CRIPPA, A. *Pombal e a cultura brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Brasil-Portugal; Tempo Brasileiro, 1982.

PAIVA, V.P. *Paulo Freire e o nacionalismo-desenvolvimentista*. São Paulo: Graal, 2000.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *A criação do Colégio de D. Pedro II.* Secretaria Municipal de Educação 2003. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/multirio/historia/modulo02/criacao_pedroii.html>. (Acesso em: 22 jan. 2003)

RINGER, F.K. *The Decline of the German Mandarins: the German Academic Community, 1890-1933.* Hanover: University Press of New England, 1990.

SALEM, T. Do Centro D. Vital à Universidade Católica. In: SCHWARTZMAN, S. (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro.* Brasília: CNPq, Coordenação Editorial, 1982. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/rio/tania.htm>.

SAMANT, U. Literacy and Social Change: From a Woman's Perspective. Mi Shiknar: I Will Learn. *Paper* apresentado no Proceedings of the 1996 World Conference on Literacy, 1996. Disponível em: <http://literacyonline.org/producs/ili/webdocs/ilproc/ilprocus.htm>.

SAVIANI, D. & MENDES, D.T. *Filosofia da educação brasileira*. Coleção Educação e Transformação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

SCHMITTER, P.C. Still the Century of Corporatism? In: PIKE, F.B. & STRITCH, T. (orgs.). *The New Corporatism Social-Political Structures in the Iberian World*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.

SCHWARTZMAN, S. Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies. In: MALLOY, J.M. (org.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/malloy.htm>.

________. Changing Roles of New Knowledge: Research Institutions and Societal Transformations in Brazil. In: WAGNER, P. *et al.* (orgs.). *Social Sciences and Modern States*

National Experiences and Theoretical Crossroads. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1991. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/newknow.htm>.

_________. *A Space for Science the Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/space/summary.htm>.

_________. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBTAP*, 55, 1999, p. 53-96. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdfs/origem.pdf>.

_________. *The Future of Education in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: Unesco, Regional Office of Education for Latin America and the Caribbean, 2001. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/futuro_unesco.htm>.

_________. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, E.R. & SAMPAIO, H. (orgs.). *O ensino superior em transformação*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Educação Superior, 2001. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdfs/nupes2000.pdf>.

_________. Higher Education and the Demands of the New Economy in Latin America. *Paper* apresentado no LAC Flagship Report. Washington, DC: The World Bank, 2002. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/flagship.pdf>.

SCHWARTZMAN, S. & BALBACHEVSKY, E. The Academic Profession in Brazil. In: ALTBACH, P.G. (org.). *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries*. Princeton, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1996. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/profess.htm>.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H.M.B. & COSTA, V.M.R. *Tempos de Capanema*. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra; Fundação Getúlio Vargas, 2000. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/introduc.htm>.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. *Políticas de melhora da qualidade da educação: um balanço instrucional*. Brasília: Ministério da Educação, 2002.

SHAVIT, Y. & MÜLLER, W. Vocational Secondary Education, Tracking and Social Stratification. In: HALLINAN, M. (org.). *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Kluwer Academic; Plenum Publishers, 2000.

SOUZA, R.F.D. *Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no estado de São Paulo, 1890-1910*. Coleção Prismas. São Paulo: Editoria Unesp Fundação, 1998.

STEVENS, E.W. JR. Technology, Literacy and Early Industrial Expansion in the United States. In: *History of Education Quarterly,* 30(4, Special issue on the History of Literacy), 1990, p. 523-544. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0018-2680%28199024%2930%3A4%3C523%3ATLAEIE%3E2.0.CO%3B2-J>.

TANURI, L.M. *O ensino normal no estado de São Paulo, 1890-1930.* São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1979.

TEIXEIRA, A. *Educação não é privilégio.* 2. ed. rev. e ampl. Coleção Cultura, Sociedade, Educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TELLES, E.E. Does It Matter Who Answers the Race Question? Racial Classification and Income Inequality in Brazil. In: *Demography*, 35 (4), 1998, p. 465-474.

VENEZKY, R.L. The Development of Literacy in the Industrialized Nations of the West. In: BARR, R. (org.). *Handbook of Reading Research.* New York: Longman, 1991.

VINCENT, D. *The Rise of Mass Literacy: Reading and Writing in Modern Europe, Themes in History.* Cambridge: Polity, 2000.

WOLF, A. *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth.* London: Penguin, 2002.

XAVIER, L.N. O Brasil como laboratório: educação e ciências sociais no projeto do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, CBPE/Inep/MEC, 1950-1960. In: *Estudos CDAPH*, 7. Bragança Paulista: Centro de Documentação e Apoio à Pesquisa em História da Educação Instituto Franciscano de Antropologia Universidade São Francisco: Editora da Universidade São Francisco, 2000.

Desigualdade e políticas compensatórias

João Batista de Araújo e Oliveira

Expansão

Nunca é inoportuno lembrar que o Brasil é uma terra de contrastes e que esses contrastes estão intimamente associados às políticas e práticas educacionais. O país combina um sistema de ensino particular comparável, grosso modo, aos dos países industrializados, que atende a pouco mais de 10% da população, com um sistema de ensino público de baixo desempenho oferecido à maioria. Detém o sistema de ensino de pós-graduação e pesquisa acadêmica mais produtivo dentre as economias emergentes;[1] contudo, numa população adulta de cem milhões, há vinte milhões de analfabetos e mais de 75% de analfabetos funcionais. Desenvolveu um sistema de estatística e testagem educacional que se equipara aos dos países industrializados; contudo, seu sistema de ensino primário com oito séries não tem conseguido alfabetizar direito a maioria das crianças.

A expansão foi e ainda é a marca registrada do ensino no Brasil. No início da década de 1950, a população era de cinqüenta milhões, 70% dos quais moravam nas áreas rurais. Naquela época, a população total era comparável à da França ou Inglaterra, mas pouquíssimos brasileiros, cerca de 30% da população, estavam matriculados em qualquer tipo de escola. Entrementes, os países europeus já haviam atingido cobertura total da educação primária e estavam prestes a terminar de expandir e universalizar a educação secundária.

---

1 Ver artigo de Elizabeth Balbachevsky neste volume.

No início da década de 1950, o Brasil aumentava o atendimento educacional a taxas extraordinárias. Enquanto a população cresceu 3,3 vezes, chegando a 170 milhões em 2000, as matrículas no ensino formal chegaram a 57,9 milhões, o que correspondia a 34% do total de habitantes. Isso equivale a matricular 19 coortes — um recorde mundial! Nos últimos cinqüenta anos, o país aumentou o sistema educacional a uma média de um milhão de alunos por ano. A tabela 1 apresenta a evolução das matrículas no período de 1996 a 2002. Conforme aconteceu nos últimos cinqüenta anos, o crescimento foi estável, com algumas quedas devidas a mudanças de prioridades:

Observar na tabela 1:

- O ensino cresceu em todos os níveis, mas o secundário e o superior cresceram em maiores proporções, como resultado natural da expansão nos níveis inferiores.
- O ensino primário[2] atingiu seu apogeu em 1999 e começou a declinar lentamente depois.
- As aulas de alfabetização foram sendo gradativamente absorvidas pelo ensino primário, dado o estímulo do Fundef — um fundo de redistribuição de recursos para estimular as matrículas no ensino primário.
- As classes de aceleração começaram em 1998, atingiram um pico em 1999 e começaram a decair em seguida.

Além de um número maior de matrículas, outros sinais de crescimento e expansão podem ser detectados nas seguintes políticas e iniciativas implementadas desde a década de 1960:

- A escola primária passou de quatro para oito anos no fim da década de 1960.
- O ano letivo aumentou de 180 para duzentos dias em 1997.
- A formação técnica foi adiada para o fim do ensino secundário em 1998.
- Os professores do ensino primário passaram a ter de concluir uma formação em nível superior (15 anos), não servindo mais apenas a formação nas escolas normais (11 anos).

---

[2] Ensino primário é usado neste artigo para se referir aos primeiros oito anos de escolaridade. Classes de aceleração se referem a programas especiais voltados para alunos mais velhos que costumam repetir de ano.

Tabela 1 – Evolução das matrículas no Brasil entre 1996 e 2002

Nível	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Crescimento[1]
Bebê	-	348.012	381.804	831.978	916.864	1.093.347	1.152.511	231,17%
Pré-escola	4.270.208	4.292.208	4.111.120	4.235.278	4.421.332	4.818.803	4.977.891	16,57%
Alfabetização	1.443.927	1.426.694	806.288	666.017	674.044	652.866	607.815	- 57,91%
Primário	33.131.270	34.229.388	35.792.554	36.059.742	35.717.948	35.298.089	35.258.089	6,42%
Secundário	5.739.077	6.405.057	6.968.531	7.769.199	8.192.948	8.398.008	8.710.584	51,78%
Ensino especial	201.142	334.507	293.403	311.354	300.520	323. 399	337.897	67,99%
Equivalência	2.752.214	2.881.770	2.881.231	3.071.906	3.401.830	3.777.989	3.779.593	31,16%
Profissionalizante/Técnico	-	-	-	-	462.258	565.046	-	-
Superior	1.759.703	-	-	-	-	-	3.070.774	74,51%
Total	-	-	-	-	-	-	57.895.154	-
Classes de aceleração	-	-	1.189.998	1.207.593	1.203.506	1.125.665	1.072.648	- 9,86%

Fonte: MEC/Inep: Censo Escolar, Sinopse Estatística.
[1] % de crescimento: 2002 – primeiro ano para o qual houve dados.

- As oportunidades de freqüentar uma escola foram ampliadas para os pré-escolares e para os mais de 3,7 milhões de adultos.
- Várias escolas de bairro tentaram ampliar o dia de aula (horário integral).
- Desde a década de 1960, foram lançadas várias campanhas de alfabetização de adultos. A última delas, Alfabetização Solidária, alega ter atingido 3,6 milhões de analfabetos.[3]

O governo que assumiu o mandato em janeiro de 2003 deu continuidade à retórica da expansão e prometeu:

- Oferecer cobertura universal do ano zero até a escola primária.
- Expandir o ensino primário e secundário para expediente integral e não mais meio expediente.
- Aumentar as matrículas no ensino secundário.
- Duplicar as matrículas nas universidades.
- Erradicar o analfabetismo adulto, que atinge oficialmente vinte milhões de brasileiros.

A expansão sempre foi a política adotada como resposta ao que os governos percebem como "demanda", independente da idade ou nível de capacitação dos alunos. O título da tabela 2 sugere como o fornecimento governamental corresponde a um conceito idiossincrático de "demanda".

Tabela 2 – Mais evidências da inflação do ensino

Matrículas na 1ª série, 2002	5.978.272	Corte de 7 anos de idade	3.300.660
Formandos da 4ª série, 2001	3.699.857	Matrículas na 5ª série, 2002	4.714.111
Formandos da 8ª série, 2001	2.707.683	Matrículas na 1ª série do ensino médio, 2002	3.481.556
Formandos da 3ª série do ensino médio, 2001	1.815.913	Primeiranistas na faculdade, 2002	1.036.690

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 2001 e 2002.

3 Segundo o Instituto Montenegro (Instituto Paulo Montenegro, 2001), somente 33% dos adultos brasileiros conseguem ler textos normais do cotidiano. Esse número colocaria a população de analfabetos funcionais num patamar acima de cem milhões de brasileiros. É possível obter informações sobre a campanha Educação Solidária no *site* da instituição na *internet*.

A tabela 2 mostra alguns exemplos de sobrematrícula resultantes do modelo de expansão inflacionária do planejamento e gerenciamento educacional característicos do Brasil. No caso da 5ª série e da 1ª série do ensino médio, esse excedente de matrículas se deve às altas taxas de reprovação, mas também à entrada de alunos com mais idade. No caso das faculdades, a quantidade de alunos novos é composta primordialmente do acúmulo de mais de quatro milhões de candidatos retidos pelos exames vestibulares. A expansão, nesse caso, não se deve à falta de vagas para alunos dentro da faixa etária. Desde meados da década de 1970, o número total de vagas oferecidas no ensino primário era superior ao tamanho do contingente na faixa dos sete aos 14 anos de idade (Fletcher, 1975; Klein, 2003).

A tabela 3 apresenta evidência inequívoca da inflação educacional, comparando fluxos escolares em 1996 e 2002. Como referência, a tabela também inclui informações sobre a coorte de idade em 2000, com base no Censo Nacional. As coortes etárias vieram aumentando lentamente na década de 1990 e começaram a decair depois de 2000, ano em que as três primeiras coortes etárias se estabilizaram em torno de 3,2 milhões por ano.

Tabela 3 — A pirâmide educacional, 1996-2002

Séries	Matrículas 1996	Matrículas 2002	Coorte de série correspondente
1ª	6.404.406	5.818.308	3.300.664
2ª	5.193.631	4.264.962	3.245.677
3ª	4.493.865	4.492.856	3.230.301
4ª	3.935.398	4.394.217	3.367.200
5ª	4.397.913	4.814.111	3.433.809
6ª	3.489.249	3.963.573	3.524.814
7ª	2.873.863	3.657.202	3.461.413
8ª	2.343.014	3.338.529	3.560.831
Total do primário	33.131.270	35.258.089	26.794.232
1ª	2.527.580	3.481.556	3.521.881
2ª	1.727.171	2.575.801	3.497.668
3ª	1.274.933	2.239.544	3.682.950
Total do secundário	5.735.077	8.710.581	10.702.499

A tabela 3 ilustra que:

- As cortes de idade escolar se estabilizaram em torno de 3,3 milhões de crianças, mas as matrículas continuaram aumentando.
- Tem havido um aumento marcante nas séries mais adiantadas — mais alunos estão concluindo a 8ª série. Embora os que chegam a essa série sejam muito mais velhos que o esperado, o total de matrículas é equivalente a toda uma coorte. Não obstante, apenas 1,8 milhão de alunos se formaram na 8ª série em 2002.
- Parte da lacuna que existe entre as matrículas da 1ª e da 2ª séries se deve a matrículas de crianças com menos de sete anos de idade. Entretanto, a maior parte se deve às altas taxas de repetência.
- As matrículas na escola secundária equivalem a quase o mesmo tamanho de três coortes.

Acima de tudo, a tabela 3 ilustra a pirâmide educacional da escolaridade no Brasil. Admitindo-se uma distribuição estável da coorte de mesma idade durante esse período, havia cerca de 6,3 milhões de alunos acima da faixa etária de suas turmas em 1996 e quase dez milhões de alunos acima da faixa etária de suas turmas em 2002. Foram tomadas providências de vulto em fins da década de 1990 para "universalizar" o ensino primário de forma a assegurar que todas as crianças de sete a 14 anos de idade estivessem freqüentando a escola. Na verdade, o aumento de matrículas não atraiu muitos alunos dessa faixa etária. Os dados do Censo do Inep mostram que, de fato, as novas políticas atraíram acima de tudo alunos com mais idade, o que contribuiu para aumentar os números absolutos e relativos de alunos acima da idade. Os novos alunos dessa faixa etária vieram, em sua maioria, das classes letradas, atraídos pelas verbas do Fundef.[4] Assim sendo, praticamente 100% das novas matrículas foram por causa dos novos alunos com mais idade que a faixa etária de suas turmas.

Em termos gerais, os dados mencionados acima sugerem que o excedente de oferta não se deve à demanda de alunos na idade certa mas em geral a:

---

[4] O Fundef é um fundo criado com o propósito de melhorar a eficiência e a igualdade da distribuição de recursos para o ensino primário. Os recursos são distribuídos para estados e prefeituras conforme o número de alunos. Na falta de um limite de idade, os sistemas escolares inflaram as matrículas atraindo alunos mais velhos.

- Elevadas taxas de repetência, dado que será discutido mais adiante.
- Número excessivo de alunos abandonando a escola durante o ano letivo e regressando no ano seguinte.
- Admissão de alunos acima da faixa etária nas escolas primárias, por falta de foco do Fundef e por falta de políticas que limitem a idade de ingresso.

Segundo estimativas oficiais, os alunos do ensino primário ficam na escola em média 8,5 anos. São necessários pouco mais de 11 anos para concluir esse ciclo, e um pouco mais de 50% dos que começam na primeira série conseguirão concluir todo o ciclo escolar primário.

Está claro que a cultura da expansão se encontra profundamente arraigada na política e nas normas educacionais brasileiras. Em lugar de se concentrarem nos aspectos de qualidade e ineficiência do problema, praticamente todos os políticos e administradores educacionais, e ainda uma grande parte dos pesquisadores, acreditam e alegam que ainda existem demanda, necessidade e espaço para expansão educacional no Brasil.

As três seções que se seguem analisam as implicações em termos de qualidade, eficiência e eqüidade das políticas educacionais baseadas numa expansão sem fim e num excesso de matrículas.

Os custos da inflação educacional: quantidade *versus* qualidade

É praticamente impossível falar do impacto da quantidade sobre a qualidade devido ao fato de que somente no início da década de 1990 as autoridades educacionais começaram a recolher informações sobre a aprendizagem dos alunos. Além do mais, os programas e as condições das escolas mudaram, impedindo qualquer medição *direta* do impacto da expansão sobre a qualidade.

Não obstante, há várias fontes de informação sobre a qualidade da educação no Brasil. Existe o Saeb — Sistema de Avaliação Básica — para 4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio, o Enem — Exame Nacional do Ensino Médio — para as escolas secundárias, e o ENC — Exame Nacional de Cursos — para o ensino superior. O Brasil também participou de avaliações internacionais como as patrocinadas pela Unesco/Orealc e a OECD.

A tabela 4 apresenta os resultados da avaliação do ensino básico em língua portuguesa e matemática, para 4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do

Tabela 4 – Resultados do Saeb para linguagem e matemática

	Linguagem						Matemática					
	4ª série (ensino fundamental)		8ª série (ensino fundamental)		3ª série (ensino médio)		4ª série (ensino fundamental)		8ª série (ensino fundamental)		3ª série (ensino médio)	
	200		250		325		225		325		400	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Brasil	186	179	259	232	283	266	186	179	259	232	283	266
Município	177	164	241	230	-	-	177	164	241	230	-	-

ensino médio Os números do alto de cada coluna correspondem aos padrões mínimos esperados para cada matéria e série. Comparados com esse mínimo, os resultados mostram um padrão muito baixo de qualidade.

Em geral, os resultados do Saeb mostram que:

- A maioria dos alunos de escola pública não atingem os padrões mínimos. Separados por série e matéria, entre 60% e 80% não os atingem.
- A aprendizagem nas escolas estaduais e municipais é praticamente a mesma.
- A aprendizagem nas escolas particulares é sempre significativamente superior à que se atinge nas escolas públicas.
- Existe uma leve diminuição na pontuação geral nas duas últimas rodadas de testes do Saeb (1999 e 2001, sendo que 2001 não aparece na tabela 4), sugerindo uma tendência de queda na aprendizagem.
- Existe uma grande diferença entre as regiões. A aprendizagem média de um aluno da 8ª série nos estados do Nordeste se compara com a aprendizagem de um aluno da 4ª série nos estados do Sul.
- Em suma, o ensino público não está conseguindo contribuir para uma diminuição das desigualdades fora da escola. Ao mesmo tempo, conforme mostrado por Soares (2003), as escolas particulares agregam mais valor para alunos vindos de níveis socioeconômicos mais altos, e menos valor para alunos vindos de níveis socioeconômicos mais baixos, contribuindo assim para aumentar o abismo social.

Alguns analistas alegam que os padrões estabelecidos pelos especialistas do Saeb estão elevados demais para nossa realidade. Comparações internacionais

sugerem o oposto. A avaliação feita pelo Escritório da Unesco para a Educação na América Latina e no Caribe da aprendizagem dos alunos na região da América Latina mostra que a aprendizagem média dos alunos no Brasil se compara com a dos alunos na Argentina e no Chile, porém está mais de um desvio padrão abaixo do desempenho dos alunos em Cuba (Unesco, 2000). Se alunos cubanos conseguem atingir pontuações muito mais elevadas, não parece provável que alunos brasileiros ou argentinos não consigam. A avaliação Pisa da OECD (OECD, 2001) mostrou que mais de 56% dos brasileiros com 15 anos de idade na 7ª ou 8ª série apresentavam desempenho no nível 1 ou abaixo no teste de linguagem. O nível 1 é o mínimo numa escala de 5. Esses resultados sugerem que os brasileiros precisam de sete a oito anos de escolaridade para mal conseguirem decodificar o que lêem, mas sem entender. Os resultados em matemática foram ainda mais baixos. Em geral, os resultados dos testes de aprendizagem de brasileiros em avaliações nacionais e internacionais sugerem que o sistema educacional não tem conseguido preparar a maioria dos alunos para a vida ou para futuros estudos.

Alguns analistas alegam que os testes de aprendizagem podem refletir visões distorcidas do ensino acerca da capacitação dos alunos nas escolas. Alguns chegam a argumentar que mais anos de escolaridade — conforme apóiam as políticas expansionistas inflacionárias — importam mais que a qualidade. Na verdade, os dados do mercado de trabalho tendem a sugerir o contrário. As figuras 1 e 2 apresentam dados sobre o relacionamento entre a educação e a renda nos anos de 1992 e 2002.

A figura 1 mostra as variações salariais conforme os anos de escolaridade e a figura 2 compara a distribuição de renda em torno da média em 1992 e 2002. A figura 2 mostra que, enquanto em 1992 eram necessários sete ou oito anos de escolaridade para se atingir a média salarial no país, em 2002 eram necessários dez ou 11 para tanto. Como o valor médio não mudou muito durante o período, isso significa que os trabalhadores precisam estudar alguns anos a mais para auferirem os mesmos salários.

A tabela 5 apresenta dados sobre os níveis de escolaridade da mão-de-obra. Ela mostra que os brasileiros começam a trabalhar numa idade relativamente precoce — quase um terço da coorte de 15 anos de idade já está na ativa. Entretanto, ela também mostra que a participação na mão-de-obra interfere

Figura 1 – Renda mensal de todos os trabalhos, por ano de educação, 2002

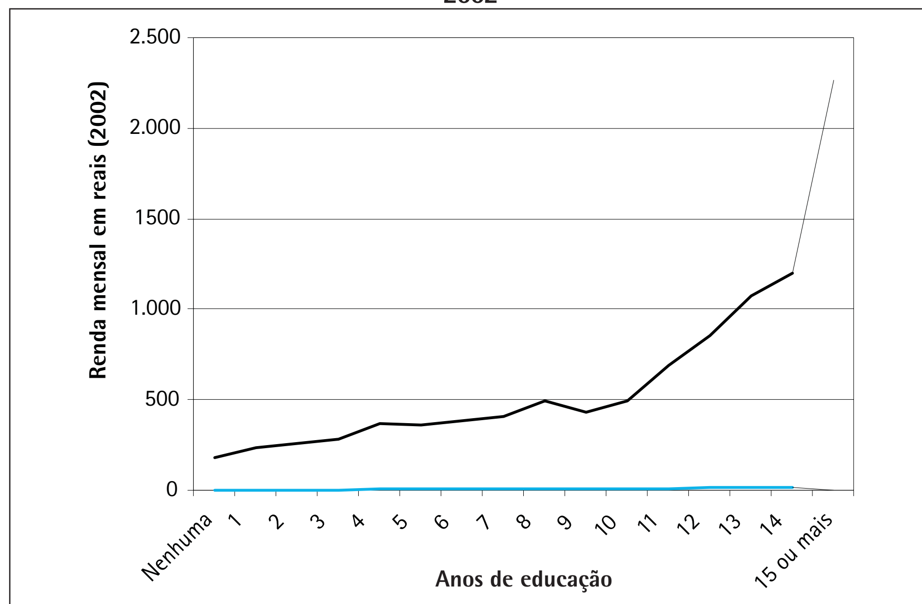


Figura 2 – Renda relativa por anos de estudo, 1992-2002



Tabela 5 – Idade e anos de escolaridade, população economicamente ativa e inativa

Idade	Economicamente ativa		Economicamente inativa		Total	
	Anos de escolaridade	Total	Anos de escolaridade	Total	Anos de escolaridade	Total
10	2,7	276.246	3,3	3.012.104	3,2	3.288.350
11	3,2	398.634	4,0	2.972.838	4,0	3.371.472
12	3,9	521.827	4,8	2.957.031	4,7	3.478.858
13	4,6	704.621	5,5	2.712.529	5,3	3.417.150
14	5,3	914.290	6,2	2.490.443	6,0	3.404.733
15	6,1	1.181.077	6,9	2.212.810	6,6	3.393.887
16	6,8	1.581.868	7,5	1.878.570	7,2	3.460.438
17	7,3	1.826.175	8,2	1.634.906	7,7	3.461.081
18	8,0	2.057.625	8,5	1.295.901	8,2	3.353.526
19	8,4	2.197.035	8,5	1.011.520	8,4	3.208.555
20	8,5	2.286.607	8,5	848.151	8,5	3.134.758

Fonte: Pnad, 1999.

significativamente nos anos de estudo somente para aqueles que estão na faixa etária dos dez aos 14. As razões são duas. Primeiro, a maioria dos empregos é incidental e de meio expediente, e a participação ativa não necessariamente quer dizer um emprego. Segundo, um número significativo de alunos com 15 anos de idade ou mais freqüenta o supletivo.

A figura 3 apresenta dados sobre educação e desemprego entre 1992 e 2002. Esses anos foram os escolhidos porque a maior parte do ajuste estrutural da economia brasileira para fazer frente à concorrência internacional e à "globalização" se concluiu no início da década de 1990. Para compreender essas tabelas e o que elas significam, é importante saber que mais de 60% dos assalariados brasileiros têm oito anos de escolaridade ou menos, cerca de 20% têm entre nove e 11 anos e menos de 20% têm diplomas de nível superior.

A tabela 6 apresenta os anos de escolaridade e o número de trabalhadores na ativa em 1992 e 1999. Esta tabela mostra:

Figura 3 – desemprego por anos de educação, 1992-2002

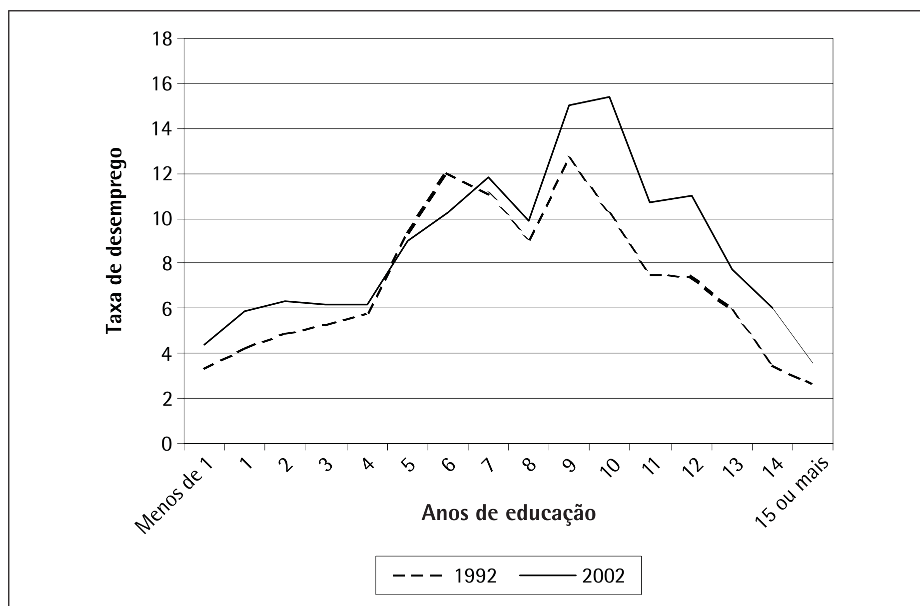


Tabela 6 - Mão-de-obra por anos de escolaridade, 1992 e 1999

Anos de escolaridade	1992	1999
Menos de 1	8.364.936	6.754.744
1	1.736.233	1.512.197
2	3.162.357	2.885.688
3	4.509.457	4.056.879
4	8.653.390	8.200.487
5	4.246.647	4.625.562
6	2.298.196	2.679.296
7	2.264.408	2.828.120
8	4.727.754	6.028.120
9	1.112.669	1.671.745
10	1.310.879	2.015.066
11	6.362.067	10.061.278
12	738.408	929.297
13	481.539	619.812
14	774.707	745.140
Mais de 15	3.178.558	4.497.233
Total	53.822.005	60.155.790

Fonte: IBGE/Pnad, 1999.

- Uma queda no número de trabalhadores com quatro anos de escolaridade ou menos e um aumento constante depois. Isso pode refletir tanto uma substituição dos trabalhadores com menos escolaridade por trabalhadores com mais escolaridade quanto o impacto dos novos que entram no mercado de trabalho.
- O grupo com 11 anos de escolaridade (formação secundária completa) obteve a maior taxa de crescimento no período, seguido daqueles com diploma universitário.
- Em geral, mais de 66% das vagas oferecidas no mercado de trabalho não exigem mais de oito anos de escolaridade — o que contraria o entendimento da maioria de que somente aqueles com formação secundária conseguem encontrar empregos.

De fato, os diplomados pela escola secundária constituem apenas 16% do total da mão-de-obra. Conforme mostrado na figura 3, o desemprego cresce de 6% a 10% para este grupo de trabalhadores.

Vistas em conjunto, estas quatro tabelas mostram que:

- A correlação entre educação e renda é positiva, conforme previsto pela tradicional Teoria do Capital Humano.
- No Brasil, os diferenciais salariais são bastante grandes, desproporcionalmente maiores para os portadores de diploma de curso superior.
- Os salários relativos vêm caindo para todos, menos para os portadores de diplomas de curso superior. Essa queda tem afetado acima de tudo aqueles com nível de escolaridade na faixa dos cinco aos 11 anos. Isso provavelmente quer dizer que faz diferença ser alfabetizado (quatro anos de escolaridade, a antiga escola primária).
- Concluir a 8ª série do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio ainda atrai salários mais altos, mas isso acontece cada vez menos. Os mercados de trabalho aproveitam os efeitos de triagem que o ensino proporciona, mas parecem compensar por um suprimento maior de formados e, possivelmente, de menor capacitação. O mercado de trabalho pode valorizar outras habilidades não cognitivas (Autor, Levy & Murnane, 2001) que a escola não tem conseguido desenvolver.

- Portadores de diplomas de educação secundária incompleta se saem pior no mercado de trabalho do que aqueles que concluem o ensino primário.
- O vencedor fica com tudo. Concluir uma faculdade atrai um ágio elevado.[5]

Contrariamente ao que se costuma acreditar, parece que os mercados de trabalho não estão particularmente interessados em alunos com formação secundária completa ou incompleta de baixa qualidade. Esse grupo é o que tem maiores perdas salariais relativas e maiores taxas de desemprego. O mito de que a "globalização" funciona de forma igual em todos os países e exige de todos um diploma de escola secundária é só isso: um mito — pelo menos no que tange aos mercados de trabalho da nona economia do mundo.

Em geral, as políticas educacionais baseadas numa expansão indiscriminada não contribuem para estabelecer um sistema de educação com padrões mínimos de qualidade — seja ela medida em termos de capacitação acadêmica ou de capacitação para o mercado de trabalho. Mais anos de uma educação ruim não melhoram a situação acadêmica nem a do mercado de trabalho dos mais carentes.

Os custos da inflação: qualidade *versus* eficiência

A expansão educacional inflacionária estimula a eficiência? Se forem considerados os conceitos convencionais de eficiência (produção/insumo), a resposta será obviamente negativa. Entretanto, a ineficiência das políticas educacionais baseadas numa expansão incontida pode ser até pior do que os economistas convencionais queiram sugerir.

Há várias fontes de ineficiência no modelo brasileiro de educação baseado em expansão ilimitada. Já consideramos os efeitos de uma quantidade de alunos a mais por série e o tempo necessário para um aluno concluir o ensino primário ou secundário. A tabela 7 resume o que ocorre num ano letivo típico no Brasil.

Esta tabela apresenta dois indicadores de ineficiência: quantidade de alunos reprovados e perda total. A diferença entre perda total e alunos reprovados se

---

[5] Contudo, há grandes diferenciais salariais conforme o tipo de diploma. Além disso, também há grandes diferenças nos candidatos que possuem diferentes diplomas — os diplomas que trazem os melhores salários estão associados aos alunos de maior desempenho e às maiores exigências para entrar nos respectivos cursos universitários.

Tabela 7 — Quadro da ineficiência do ensino brasileiro

Séries	Matrículas iniciais	Quantidade de alunos aprovados	Perda total	Perdas (%)	Quantidade de alunos reprovados
1ª	5.978.272	4.407.236	1.571.036	26,3	901.878
2ª	4.782.389	3.374.254	1.408.135	29,4	649.518
3ª	4.625.014	3.761.420	863.594	18,7	437.138
4ª	4.342.009	3.699.857	642.152	14,8	389.401
5ª	4.763.018	3.453.792	1.309.226	27,5	573.902
6ª	3.963.575	3.209.582	753.993	19,0	389.787
7ª	3.622.550	2.849.036	773.514	21,4	286.136
8ª	3.221.262	2.754.818	466.444	14,5	248.407
Total no primário	35.298.089	27.909.995	7.388.094	20,9	3.876.167
1ª	3.438.523	2.282.490	1.156.033	33,6	352.478
2ª	2.479.473	2.043.951	435.522	17,6	187.986
3ª	2.138.931	1.815.913	323.018	15,1	106.246
12	62.182	54.312	7.870	12,7	2.192
Total no secundário	8.398.008	6.196.666	2.201.342	26,2	648.902

Fonte: MEC/Inep: Censo Educacional 2001 e 2002.

dá por conta dos alunos que se matriculam no início do ano, abandonam a escola durante o ano letivo por alguma razão e voltam no ano seguinte. A evidência de que a maioria dos alunos fica na escola se baseia no relacionamento entre o número total de matrículas e o tamanho das coortes de idade — praticamente 100% dos alunos na faixa etária dos sete aos 14 estão matriculados e mais de 85% daqueles na faixa dos 15 aos 17 também estão matriculados.

Os resultados do Saeb e os resultados das avaliações comparativas internacionais sugerem que a repetência e as perdas estão intimamente associadas a um baixo desempenho do aluno — e não a um rigor excessivo do professor. Se os professores aplicassem os mesmos critérios dos especialistas responsáveis pelas avaliações externas, as taxas de repetência estariam nos níveis de 60% a 80% em cada série.

As perdas são maiores em certas séries — 1ª e 5ª série do ensino fundamental e 1ª do ensino médio —, refletindo dificuldades específicas que as escolas têm para alfabetizar as crianças na 1ª série e em outros anos de *transição*. A perda total na 1ª série do ensino médio também pode sugerir a inadequação de um sistema escolar secundário unificado que não deixa opções para os alunos.[6]

Outra fonte importante de ineficiência é a existência de dois grandes sistemas de ensino público em praticamente todas as prefeituras, o que cria dificuldades para fazer o zoneamento escolar e também para determinar o tamanho e guarnecer essas escolas. Matrículas em número maior que o necessário criam uma necessidade de mais escolas e mais pessoal. Atualmente, no Brasil, existem (dados dos questionários do Saeb de 2001):

- 214.188 escolas.
- 1.581.044 equivalentes a professores de escola primária.
- 1.189.650 salas de aula para o ensino primário (suficientes para mais de sessenta milhões de alunos em dois turnos).
- Quase quinhentos mil professores de escola secundária.

Outro importante indicador de ineficiência é o salário do professor. Se os salários dos professores estiverem abaixo dos níveis de mercado, será difícil recrutar gente qualificada para o emprego. A legislação do Fundef no Brasil exige que os sistemas escolares gastem pelo menos 60% do total dos gastos educacionais com os salários dos professores. Com esse piso, são competitivos os salários para professores com diplomas de escola secundária, mas não os salários para professores com diplomas de curso superior, exigido pela nova legislação, conforme mostrado na tabela 8. Ali se vê que os professores com 11 anos de escolaridade, lecionando nas quatro primeiras séries, em geral percebem salários parecidos com os da média de empregados com níveis semelhantes de for-

---

6 O Brasil é o único país conhecido pelo autor onde não há diferenciação curricular dentro ou dentre escolas. Forçar os alunos — a maioria dos quais com um histórico acadêmico fraco — a seguirem o mesmo conteúdo voltado para a faculdade pode resultar não apenas em elevada ineficiência como também em ineqüidade ainda maior (Oliveira, 1998). Conforme mostrado na seção anterior, os mercados de trabalho brasileiros não parecem pagar ágio por formação de extensão, baixa qualidade e baixa capacitação.

Tabela 8 — Salário mensal do professor (reais, 2001)[1]

Nível docente	Escolaridade do professor			Adicional para ensino superior	Quantidade de professores
	Menos de 11 anos	De 11 a 14 anos	Mais de 15		
Secundário	445	634	968	52,7%	348.831
Primário	339	476	770	61,8%	521.268
Primário 1-4	219	416	713	71,4%	881.623
Primário 5-8	190	487	946	94,3%	104.765

[1] Uma publicação oficial, Geografia da educação brasileira (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 2001, p. 59), mostra salários médios de 425 reais para professores de 1ª a 4ª série, 605 para professores de 5ª a 8ª, para uma carga média de vinte horas semanais. Existem grandes variações regionais desde 221 até 1.364 reais para os professores do ensino básico (do nível pré-escolar até o secundário).

Fonte: IBGE/Pnad 2001.

mação escolar. Esses salários podem ser adequados para atrair alunos de nível mediano para o exercício do magistério.[7]

No caso do ensino primário, levando-se em conta as limitações orçamentárias, políticas adicionais contribuem para a redução da quantidade total de recursos disponíveis para pagar os professores, o que baixa seus níveis salariais: redução da carga horária dos professores, aumento do ensino primário de oito para nove séries ou aumento do número de horas que os alunos passam nas escolas. Em muitas prefeituras, a expansão da pré-escola coloca mais um fardo no orçamento para a educação, o que baixa a quantidade de recursos disponíveis para pagar os professores das escolas primárias. Por outro lado, políticas não expansionistas, como as de reduzir o número total de 35,3 para 26,7 alunos com menos de 14 anos, poderiam melhorar os salários dos professores em torno de 50% a 100%, dependendo de outras medidas de eficiência.

Os dados e a discussão acima demonstram que políticas educacionais expansionistas inflacionárias não contribuem para a eficiência. Essas políticas não contribuem para elevar os padrões acadêmicos, nem para aumentar as taxas de retorno social ou individual, e não atraem nem mantêm uma mão-de-obra qualificada no exercício do magistério.

[7] A legislação aprovada na década de 1990 exige que todos os professores concluam um curso superior. Resulta daí que esses professores que atualmente percebem salários no nível do mercado irão se dedicar a outros quatro anos de formação e diminuir seus salários relativos numa faixa de 30% a 50%.

O custo da inflação: quantidade *versus* eqüidade

A expansão dos sistemas de ensino é justificada pelas autoridades públicas como algo que irá beneficiar os pobres. A maioria da população acredita nisso, dada sua vivência com o fato de que gente com maiores níveis de escolaridade tende a ganhar salários mais altos e, portanto, a igualdade de acesso se torna um sinônimo da igualdade de oportunidades.

Entretanto, conforme destaca a clássica economia política, existe uma diferença entre *la volonté générale* e *la volonté de tous*: o que é bom para cada um não é necessariamente bom para todos. A expansão do ensino oferece mais oportunidades para os pobres. Os pobres agora podem freqüentar as pré-escolas e as escolas primárias, e têm quase acesso universal às escolas secundárias. Não há dúvida de que a expansão favorece a inclusão. Mas os benefícios líquidos da inclusão sem qualidade precisam ser examinados. Como os recursos são escassos, falta analisar quais investimentos iriam estimular mais a eqüidade.[8]

Em termos históricos, os investimentos públicos em educação no Brasil cresceram até se estabilizarem em torno de 5% do PIB. Uma publicação oficial, *Geografia da educação brasileira* (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001), estima que o total dos investimentos públicos em educação em 1998 chegou a 47 bilhões de reais, um equivalente aproximado a 5,2% do PIB. Em 2002, isso corresponderia a cerca de vinte bilhões de dólares, que foram distribuídos mais ou menos como indica a tabela 9. O montante desproporcional de recursos *per capita* dedicados ao ensino superior faz parte do quadro geral das desigualdades educacionais.[9]

---

8 Uma das dificuldades de se discutirem as questões de eqüidade no Brasil é que a maioria das pessoas não “acredita” no simples fato de que os recursos são escassos. Muita gente acredita que o governo dispõe de tantos recursos quantos sejam necessários e que falta apenas a “vontade política”. Com relação ao nível de investimento público na educação, as melhores estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional têm variado de 5,1% a 5,5% do PIB. Isso correspondia a cerca de vinte bilhões de dólares em 2002.

9 O ensino público de nível superior é gratuito no Brasil. Mais de 70% dos alunos nessas instituições vêm da rede particular do ensino secundário. Considerando-se as elevadas taxas de retorno do ensino superior, talvez esta seja a contribuição mais importante para a concentração de renda no país.

Tabela 9 - Investimento público em educação[1]

Investimentos na educação, em termos públicos e per capita			
	Investimento total (bilhões de dólares)	Quantidade de alunos	Investimentos por aluno
Pré-escolar	1	4.200.000	238.00
Primário	11	32.500.000	338.40
Secundário	3	7.500.000	400.00
Ensino superior	5	800.000	6.250.00
Total	20	47.000.000	425.00

1 Investimento público baseado em dados referentes a 1998 da Geografia da educação brasileira (2001), adaptados pelo autor. A quantidade de alunos nas escolas públicas foi arredondada. Estes números são compatíveis com as estimativas do Banco Mundial constantes do relatório 24.413, 2002, tabela 2.1. O autor estima que os gastos com a educação pré-escolar sejam mais altos, talvez em torno de dois a 2,5 bilhões; que parte dos recursos para o ensino primário seja desviada para o secundário, que tem menos verbas que o declarado; e que o ensino superior custe mais.

Nas circunstâncias predominantes, expandir a pré-escola sistematicamente nas prefeituras implica uma diluição de recursos que normalmente seriam investidos no ensino primário. Não existem evidências de que as oportunidades do pré-escolar sejam voltadas para os mais carentes. Também não existem evidências de que alunos que freqüentam o pré-escolar no Brasil tenham qualquer tipo de ganho, tanto de curto quanto de longo prazo, em termos de evasão, aprendizagem ou outros.[10]

A maior parte do impacto das políticas de expansão inflacionária para o ensino primário sobre a eqüidade já foi mostrada:

- O aluno mais pobre leva mais tempo para concluir uma série e tem menos probabilidades de largar os estudos depois de 8,5 anos de escolaridade — em média, o aluno sai da escola formado depois de 11 anos.
- O aluno mais velho tira notas mais baixas nos exames do Saeb em todos os níveis e matérias. Relacionar alunos meramente não contribui para a melhoria do aprendizado. Entretanto, políticas de promoção automática

10 Há algumas evidências oriundas dos Estados Unidos de que um pré-escolar de excelente qualidade pode propiciar um impulso inicial para alunos que estariam em desvantagem se não fosse por isso. As vantagens são menos acadêmicas e mais comportamentais: maior probabilidade de permanecer na escola, menores taxas de criminalidade etc. (Carneiro, Heckman & Manoli, 2002; Krueger, 2002).

não têm contribuído para melhorar o aprendizado ou os ganhos, embora possam melhorar as chances de obter um diploma.
- Mais anos de um ensino precário levam a salários relativamente mais baixos.

Já vimos que, ao atingirem a idade de 14 anos, os alunos — em geral os mais pobres — começam a atuar no mercado de trabalho. Um terço dos jovens com 15 anos de idade e quase dois terços dos jovens com 17 estão trabalhando ou procurando emprego. A maioria desses jovens continua na escola — as escolas no Brasil são em meio expediente e 50% do ensino secundário é supletivo. Entretanto, eles entram no mercado de trabalho com menos anos de escolaridade e, portanto, com menores salários e capacitação inadequada. Os programas de estágio não são valorizados no país e o ensino técnico é reservado aos que concluem o ensino secundário.

Em termos gerais, as políticas de expansão inflacionária prejudicam claramente a qualidade, a eficiência e a eqüidade. O trecho a seguir examina o que acontece com as políticas educacionais que assumem uma postura diferente.

Tentativas de melhorar qualidade, eficiência e eqüidade

Em meio a um arcabouço temático que fomenta uma expansão sem fim e ignora as implicações de qualidade, eficiência e eqüidade, foram feitas várias tentativas de melhoria nos níveis federal, estadual e municipal.

Com relação à *qualidade*, a reforma educacional do sistema estadual de ensino de Minas Gerais no início da década de 1990 é um caso que vem bem a calhar. A reforma se baseou em evidências nacionais e internacionais e na experiência com "o que funciona" e incluiu simultaneamente reformas pedagógicas, gerenciais e financeiras no nível da escola. Ao longo de aproximadamente oito anos de esforços ininterruptos, foi conseguida uma melhoria na aprendizagem dos alunos, conforme mostrado nos resultados do Saeb ao longo da década de 1990. Entretanto, trata-se do único caso documentado no qual reformas educacionais contribuíram para melhorar a qualidade, mas até mesmo essa iniciativa não se mostrou sustentável a longo prazo (Oliveira, 1998; 2002). Apesar dos muitos esforços, não existem evidências públicas de outros estados ou prefeituras com

relação a ganhos de qualidade efetivos, significativos e sustentáveis. Nenhum sistema estadual ou municipal de educação no Brasil pode apresentar provas de que oferece educação com um mínimo de qualidade para a maioria de seus alunos de uma maneira ou de outra, muito menos de uma maneira sustentável.

Foram empreendidas várias estratégias para tratar da *eficiência*. Na maioria dos casos, as tentativas se concentraram em tópicos específicos, sem impacto geral algum. O Fundef (Fundo Nacional para o Ensino Primário), por exemplo, contribuiu significativamente para a transparência do uso e provavelmente para um aumento inicial na quantidade de recursos dedicados ao ensino primário. Entretanto, muitos de seus efeitos foram suplantados por medidas contraproducentes, das quais a mais importante foi o crescimento contínuo da oferta, apesar das mudanças demográficas: mais de dois milhões de alunos acima da idade se matricularam, diluindo assim os possíveis ganhos de eficiência do Fundef.

A tabela 10 ilustra como o Fundef contribuiu para aumentar o número de alunos além e aquém da faixa etária, em lugar de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade, no sistema de ensino primário.[11]

Tabela 10 - População de alunos acima da faixa etária, 1996-2002

	Anos	Total	De 7 a 14 anos de idade	15 anos de idade ou mais	15 anos de idade ou mais (%)
Brasil	1996	33.131.370	25.909.860	7.221.510	21,8
	2002	35.150.362	27.572.578	7.577.784	21,6
Bahia	1996	3.553.446	2.315.394	1.238.052	34,8
	2002	3.629.276	2.2511.200	1.378.076	38,0
Ceará	1996	1.843.948	1.312.969	518.268	28,1
	2002	1.863.625	1.397.306	466.319	25,0
Goiás	1996	1.135.948	801.191	334.757	29,5
	2002	1.099.223	823.200	276.023	25,1
Paraná	1996	1.808.149	1.508.496	299.653	16,6
	2002	1.693.577	1.533.161	160.116	9,5
São Paulo	1996	6.394.838	5.312.782	1.082.058	16,9
	2002	5.993.885	5.300.860	693.035	11,6

[11] O aumento no número de alunos mais jovens se deve, em grande parte, à inclusão das antigas "classes de alfabetização" na primeira série do ensino primário. Ver tabela 1.

A tabela mostra que, para um aumento total de dois milhões de alunos entre 1996 e 2002, houve um aumento de 1,6 milhão de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade que, presume-se, estavam fora do alcance das escolas. Mas a maioria desses cerca de um milhão de alunos entre os sete e os 14 anos de idade estava matriculada antes nas chamadas classes de alfabetização — eles só passaram de uma classificação para outra; eles não estavam fora da escola. Em geral, somente cerca de seiscentos mil indivíduos na faixa etária dos sete aos 14 anos vieram para a escola pela primeira vez; a maioria dos alunos novos já estava com mais de 15 anos. Em muitos estados, houve distorções. No estado da Bahia, por exemplo, o número real de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade diminuiu, enquanto o número de alunos com idade superior, na verdade, aumentou.

O Fundef também visava melhorar a eficiência através de um aumento nos salários dos professores. Mas seu maior impacto se deu na melhoria dos salários dos professores leigos nas regiões onde os salários eram muito baixos. Pode-se demonstrar facilmente que isso é uma conseqüência do fato de que o Fundef tornou obrigatório o gasto de 60% de todas as verbas com os professores. Na maioria dos estados, esses gastos já estavam acima dos 60% dos gastos totais com educação. De fato, o Fundef contribuiu para aumentar os salários de professores não qualificados. Entretanto, mesmo que os salários aumentassem, conforme alegam algumas autoridades governamentais, não se demonstrou nenhum relacionamento entre melhores salários e melhor desempenho dos alunos.

Um grande obstáculo à melhoria da *eficiência* era e continua sendo a existência de dois sistemas públicos, o estadual e o municipal. Uma ordem dupla dilui a responsabilidade e dificulta ainda mais o planejamento educacional local, e ainda gera uma oferta excessiva de escolas e professores. O Fundef deveria servir de instrumento para promover a municipalização, alocando verbas para onde se encontram os alunos.

A tabela 11 mostra a evolução das matrículas do estado *versus* as do município nesse período. O resultado final das transferências de estados para municípios foi de 3,9 milhões de alunos, cerca de 20% do total das matrículas estaduais. Na prática, quase metade desse total, 1,8 milhão, se deu no estado de São Paulo, onde não havia nenhuma iniciativa prévia de municipalização. Em 2002, São Paulo ainda detinha a maior rede (77%) de escolas estaduais do país. A participação relativa dos municípios, de 10,9 para 17,6, se deve na maioria dos casos a novas matrículas de alunos com idade acima da faixa e à mudança do *status* das

Tabela 11 – Taxas de municipalização, regiões selecionadas, 1996-2001

Região	Ano	Total de matrículas	Escolas do estado	Escolas do município	Escolas do município (%)
Brasil	1996	33.131.370	18.168.772	10.921.053	33,0
	2002	35.150.362	14.236.020	17.653.143	50,2
Bahia	1996	2.887.940	1.309.045	1.318.205	45,6
	2002	3.629.276	1.124.330	2.313.273	63,7
Ceará	1996	1.641.289	526.322	807.507	49,2
	2002	1.863.625	324.916	1.338.780	71,8
Goiás	1996	1.086.875	648.845	307.081	28,3
	2002	1.099.982	550.617	440.344	40,0
Paraná	1996	1.781.853	877.637	762.037	42,8
	2002	1.693.577	760.690	802.320	47,4
São Paulo	1996	6.572.322	5.078.539	726.704	11,1
	2002	5.993.885	3.285.418	1.936.175	32,3

classes de alfabetização, que foram para a primeira série. Excetuando-se o estado de São Paulo, somente dois milhões de alunos, no máximo, foram de fato transferidos de sistemas estaduais para municipais nesse período de oito anos.

Foram tomadas outras providências para melhorar a eficiência nos níveis do estado, do município e da escola: várias autoridades e organizações implementaram vários tipos de programas de gerência e treinamento. Organizações como o Consed, Conselho de Secretarias Estaduais de Educação, e a Fundação Ford implementaram programas como esses. O estado da Bahia implementou um imenso programa para ajudar os municípios a melhorar suas práticas gerenciais, associado a um programa para aumentar a autoridade escolar (Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2000). Esse programa foi implementado posteriormente em 54 municípios do país inteiro sob os auspícios do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil.[12] Mas, em termos gerais, a maioria das tentativas de

12 Esse programa se chama Escola Campeã, teve início em 2001 e a previsão é que dure até o fim de 2004. Foram estabelecidas metas específicas de eficiência que estão sendo monitoradas e avaliadas, tais como: reduções nos custos de transportes, otimização dos prédios das escolas, melhoria dos salários dos professores como resultado de melhores práticas gerenciais etc. Até o presente, não se publicou nenhum relatório, mas a abordagem se mostra promissora, pois integra várias ações de forma consistente, ao contrário da típica abordagem do estilo "árvore de Natal" que se aplica às inovações educacionais, característica do Brasil e de muitos outros países.

melhorar a eficiência passou sem ser documentada ou não conseguiu publicar ou sequer produzir ganhos significativos.

O restante deste artigo lida com uma questão específica diretamente ligada ao trato do *modelo inflacionário* e de como tratar dos fluxos escolares.

Lidando com fluxos escolares

Muito embora a expansão tenha sido e ainda seja a tendência dominante, foram feitas várias tentativas de lidar com o problema dos fluxos escolares desde meados da década de 1990, dentre as quais: promoção automática, ciclos mais longos e programas de aceleração. Em alguns sistemas, foi implementada mais de uma estratégia ao mesmo tempo. As tabelas 12, 13 e 14 apresentam alguns dados sobre essas questões.

Em geral, essas tabelas mostram que:

- Houve uma queda marcante na taxa de reprovação entre 1996 e 2002. As taxas nacionais caíram de 22,2% para 13,8% para o ensino primário e de 14,8% para 10,5% para o ensino secundário. A reprovação na primeira série caiu de 30,5% para 20,4%.

Tabela 12 - Taxas de aprovação e reprovação, 1995-2001, Brasil

Série	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)
	1995			2001		
1ª	4.099.833	1.252.284	23,4	4.407.236	901.878	17,0
2ª	3.518.677	973.365	21,7	3.374.254	649.518	16,1
3ª	3.286.297	582.169	15,0	3.761.420	437.518	10,4
4ª	3.016.629	383.081	11,3	3.699.857	389.401	9,5
5ª	2.683.124	821.145	23,4	3.453.792	573.902	14,2
6ª	2.347.412	532.083	18,5	3.209.582	389.787	10,8
7ª	1.999.183	331.168	14,2	2.849.036	286.136	9,1
8ª	1.720.196	176.985	9,3	2.754.818	248.407	8,3
Total 1-8	22.671.349	5.052.280	18,2	27.509.995	3.876.547	12,4
1ª	1.395.086	335.579	19,4	2.282.490	352.478	13,4
2ª	1.145.688	145.597	11,3	2.043.951	187.986	8,4
3ª	1.093.886	59.678	5,2	1.815.913	106.246	5,5
Total 1-3	3.634.610	540.854	13,0	6.142.354	646.710	9,5

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 1996 e 2002.

Tabela 13 - Taxas de aprovação e reprovação, 1995-2001, São Paulo

Série	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)
	1995			2001		
1ª	756.569	21.228	2,7	724.534	24.422	3,3
2ª	765.884	207.250	21,3	711.441	29.836	4,0
3ª	697.388	103.045	12,9	701.025	15.354	2,1
4ª	688.411	52.419	7,1	677.391	66.103	8,9
5ª	681.483	147.689	17,8	652.620	37.468	5,4
6ª	637.609	113.327	15,1	709.516	39.380	5,3
7ª	569.753	61.256	9,7	701.008	39.429	5,3
8ª	511.225	31.831	5,9	668.035	60.233	8,3
Total 1-8	5.308.482	738.045	12,2	5.545.570	312.225	5,3
1ª	446.112	87.003	16,3	609.428	69.622	10,3
2ª	360.198	36.433	9,2	544.672	47.097	8,0
3ª	359.689	13.375	3,6	503.683	28.696	5,4
Total 1-3	1.165.995	136.811	10,5	1.657.783	145.415	8,1

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 1996 e 2002.

Tabela 14 – Evolução de repetência e perda, 1996 e 2001

	Matrículas	Aprovação	Reprovação	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Perda total	Perda (%)
1996							
Brasil	33.131.270	24.069.956.	4.639.990	72,7	14,0	9.065.314	27,4
Bahia	2.887.940	1.851.475	481.994	64,1	16,7	1.036.461	35,9
Ceará	1.641.289	1.089.793	191.081	66,4	11,6	551.496	33,6
Goiás	1.086.875	725.488	142.706	66,7	13,1	361.387	33,3
Paraná	1.781.853	1.337.334	253.667	75,1	14,2	444.519	24,9
São Paulo	6.572.322	5.578.746	568.595	84,9	8,7	991.576	15,1

	Matrículas	Aprovação	Reprovação	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Perda total	Perda (%)
2001							
Brasil	35.258.089	27.909.995	3.666.564	79,2	10,3	7.384.094	20,9
Bahia	3.706.887	2.475.575	567.828	66,8	15,3	1.231.312	33,2
Ceará	1.855.939	1.512.666	167.432	81,5	9,0	343.323	18,5
Goiás	1.099.982	845.608	142.706	76,9	12,9	254.374	23,1
Paraná	1.691.131	1.403.359	163.443	83,0	9,6	287.772	17,0
São Paulo	6.092.455	5.545.570	312.225	91,0	5,1	546.885	9,0

(*) reprovação mais evasão
Fonte: Para matrículas, Censo da Educação de 1995; para taxas de aprovação e reprovação, Censo da Educação de 1996.

- As quedas foram ainda mais significativas no estado de São Paulo, onde foram adotadas práticas de promoção automática: de 13,9% para menos de 1% para o ensino primário e de 11,7% para 8,7% para o ensino secundário.
- Apesar das taxas de reprovação menores, a perda geral (reprovação mais evasão) continuou muito alta. Para o Brasil como um todo, ela caiu de 27,1% para 20% entre 1996 e 2001. Em estados como o Ceará e Goiás, houve uma redução marcante nas taxas de evasão, mesmo que as taxas de reprovação não tenham caído tão significativamente.

Nos parágrafos seguintes, analisamos os efeitos de políticas específicas.

Promoção automática

A evidência mais marcante das políticas de promoção automática vem do estado de São Paulo, conforme mostra a tabela 13. A promoção automática foi largamente implementada no sistema estadual e, em menores proporções, nos sistemas municipais. Em menos de dez anos, a perda total havia sido reduzida para menos de 9% e as matrículas nas diferentes séries ficaram uniformes, conforme mostra a tabela 15. Pelo menos no sistema estadual, a introdução da promoção automática foi acompanhada de políticas e portarias ligadas à maneira de lidar com os alunos que se atrasavam nos programas letivos. Não existem provas da real implementação dessas portarias.

Tabela 15 – Matrículas e coortes de idade, estado de São Paulo

Série	Matrículas em 2001	Idade	Tamanho da coorte em 2001
1ª	771.421	7	607.350
2ª	756.580	8	565.229
3ª	730.831	9	639.361
4ª	759.301	10	630.929
5ª	729.518	11	703.376
6ª	788.908	12	749.682
7ª	784.743	13	718.541
8ª	771.153	14	669.650

Contudo, nas primeiras quatro séries, as matrículas estão 20% ou mais acima do tamanho da coorte de idade, como de costume. No mesmo período, o Saeb e os exames estaduais chamados Saresp não mostram melhorias ou quedas maiores.

O impacto das políticas de promoção automática num caso como São Paulo ilustra que:

- Mesmo no caso da promoção automática, ajustar os fluxos escolares não gera resultados imediatos; podem ser necessários mais alguns anos até que o sistema se ajeite e passe a funcionar melhor.
- A promoção automática não melhora a qualidade do sistema educacional, conforme se reflete nos exames externos estadual e nacional (Saresp e Saeb).
- Os alunos mais jovens estão chegando à 4ª e à 8ª séries em maiores proporções do que antes. Antigamente, médias mais baixas na 4ª e na 8ª séries eram atribuídas aos alunos mais velhos, repetentes contumazes. Os resultados atuais sugerem que os alunos mais novos, promovidos automaticamente, substituíram aqueles mais velhos nos níveis mais baixos de desempenho. Se a promoção automática não diminui as médias, ela certamente diminui os níveis dos alunos na 4ª série. Isso sugere que a promoção automática traz a reboque implicações significativas de eqüidade.

O caso de São Paulo é provavelmente a tentativa mais cuidadosa e elaborada de introduzir a promoção automática no Brasil. Muito embora seja talvez ainda cedo demais para avaliar seu impacto, pois ela rompe com comportamentos tradicionais, não há provas de que a promoção automática faça bem aos alunos dos sistemas educacionais. Os ganhos de eficiência, se obtidos por causa de melhores fluxos escolares, não se converteram em ganhos de qualidade.

Ciclos

Foram introduzidos ciclos acadêmicos de dois, três ou quatro anos em vários sistemas educacionais municipais ou estaduais no Brasil. Existem duas diferenças básicas entre os ciclos e a promoção automática. Primeiro, o conteúdo é geral-

mente elaborado para ser ministrado durante o ciclo, não necessariamente dentro de uma certa série. Segundo, a promoção ao fim do ciclo depende de os alunos atingirem certos padrões.

Estudar o efeito dos ciclos sobre a promoção é muito difícil, pois não há estatísticas oficiais disponíveis para os pesquisadores no Brasil.[13] Seria necessário obter dados caso a caso. A observação individual de dados de municípios indica claramente que, ao final do ciclo, as taxas de reprovação tendem a aumentar. Normalmente, conforme mostrado na comparação de 1996 a 2001, as taxas gerais de reprovação diminuíram, sugerindo assim que os ciclos (e a promoção automática) estão associados a uma diminuição nas taxas de reprovação e repetência.

Tal como no caso da promoção automática, não existem provas de que os ciclos melhorem o aprendizado do aluno. Uma análise completa da literatura existente sobre ciclos e promoção automática no Brasil (Souza, Alavarse, Steinvasher & Arcas, 2003) ou livros como o que foi publicado por Franco (Franco, 2001) ou ainda a série de discussões sobre o tópico publicada pelo Congresso Brasileiro (Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2002) não conseguiram gerar um único estudo coerente, empírico e muito menos definitivo sobre essas questões.

Os ciclos diferem da promoção automática pois se baseiam na premissa de que os professores terão mais tempo para "trabalhar" com as especificidades dos alunos e que os alunos terão mais tempo para aprender o conteúdo obrigatório para o ciclo. A falta de conteúdos específicos, de estratégias de ensino e de outros recursos para diferenciar ou individualizar a instrução torna difícil acreditar que essas práticas, por si só, possam contribuir para o aprendizado do aluno. O aumento das taxas de reprovação ao fim do ciclo sugere o contrário: que essas práticas possam ter implicações negativas de eficiência e eqüidade, pois levaria mais tempo para que se "percebesse" que os alunos não estavam aprendendo.

---

[13] Um relatório do Banco Mundial de 2002 observou que "dados confidenciais" coletados pelo Banco no Brasil haviam sido fornecidos ao governo brasileiro, mas não seriam liberados para outros pesquisadores no país. A falta de acesso público a esses dados é uma barreira significativa à melhoria da qualidade da pesquisa e do debate sobre políticas educacionais no Brasil.

Programas de aceleração

Desde meados da década de 1990, foram tomadas várias providências em sistemas estaduais e municipais. Elas variam desde mudanças puramente nominais até tentativas cuidadosamente elaboradas para tratar do problema do fluxo escolar. A maioria delas se concentra numa oferta de programas especiais que permitiriam que os alunos pulassem séries. Alguns programas incluíam materiais pedagógicos especiais e estratégias. Além disso, alguns deles se concentravam claramente no uso de programas de aceleração como forma de suavizar os fluxos escolares. Em outras palavras, alguns programas eram meramente nominais, outros eram inovações pedagógicas para lidar com alunos problemáticos e outros mais estavam estrategicamente concentrados na questão dos fluxos escolares. Conforme mostrado na tabela 1, entre 1998 e 2002 mais de um milhão de alunos foram matriculados em vários tipos de programas de aceleração. Dada a variedade de estratégias e intervenções, é possível comparar o diferencial ou os efeitos gerais desses programas.

Alguns deles foram submetidos a uma avaliação externa, como no caso do Acelera Brasil no estado da Bahia e no estado do Tocantins (Oliveira, 2001; Fundação Carlos Chagas, 2002; Fundação Cesgranrio, 2003).[14] Em conjunto, esses programas atingiram vários milhões de alunos e são responsáveis por mais de 60% do número total de alunos matriculados em programas de aceleração no Brasil; o estado da Bahia registrou mais de 50% do total de iniciativas nacionais depois do ano 2000. Esses programas têm várias características em comum:

- Fazem parte de um programa maior de reforma educacional e de um compromisso político de normalizar o fluxo escolar.
- Usam materiais especialmente elaborados para os alunos.
- Os professores recebem supervisão direta ao longo de todo o ano letivo.
- Os programas são monitorados de perto e avaliados externamente.
- Os alunos são promovidos por seus próprios professores, com base no desempenho.

---

[14] Os estados de São Paulo e Paraná também encomendaram, mas nunca publicaram, as avaliações externas de seus programas.

- Esses programas representam um grande compromisso financeiro e custam um acréscimo de 20% a 25% sobre os custos anuais normais com os alunos.
- O propósito desses programas é ajudar alunos da 1ª à 4ª séries a atingirem o nível da 4ª e prosseguirem para a 5ª série; no caso do programa de 5ª a 8ª, os alunos têm dois anos para atingir o nível da 8ª série.

Em todos os relatórios publicados que foram mencionados acima e em absolutamente todos os anos da implementação, a média dos alunos nos programas de aceleração foi mais ou menos equivalente à média de alunos regulares da 4ª à 8ª série no mesmo sistema escolar. Na avaliação de 2002, no estado do Tocantins, por exemplo, as médias em português para a 4ª série foram 145 e 153 para o grupo regular e de aceleração, respectivamente, usando uma escala igualada à do Saeb. A qualidade e o ano de implementação podem ser responsáveis por variação local dos resultados — em geral, a pontuação é maior nos primeiros anos e tende a diminuir à medida que os programas de aceleração vão se tornando rotina e passam a buscar os alunos mais difíceis.

Outros programas de aceleração também foram implementados em vários sistemas escolares municipais e estaduais — o estado do Ceará, por exemplo, tem participado de maneira particularmente ativa na implementação desses programas.

As evidências existentes sugerem que, dadas certas circunstâncias, os programas de aceleração contribuem para a qualidade: pelo menos no sentido de assegurar que os alunos mais velhos, repetentes contumazes, possam atingir médias compatíveis com as dos alunos regulares. Em circunstâncias normais, conforme demonstrado repetidamente pelos resultados do Saeb, são estes os alunos que atingem os piores resultados. Esses ganhos de qualidade também significam importantes ganhos de eqüidade. Primeiro, porque esses alunos puderam receber uma educação de melhor qualidade. Segundo, porque, ao pular séries, eles ficam numa posição de poderem passar mais anos na escola e acabar concluindo o ensino primário em vez de abandonar os estudos depois de alguns anos de repetência nas séries inferiores.

Quanto à eficiência, estudos da relação custo-benefício de alguns desses programas demonstraram os ganhos econômicos de séries concluídas com sucesso, em oposição à promoção automática (Oliveira, 2001). A tabela 16 mostra que a aceleração de alunos com mais de 15 anos em 23 municípios envolvidos em

programas do Acelera Brasil corresponde a 2,8% do total de matrículas, em comparação ao total de 7,8% para o país como um todo.

Em geral, e com poucas exceções, os programas de aceleração não conseguem mudanças drásticas no perfil de fluxo escolar. Uma análise completa da literatura sobre ciclos e promoções automáticas (Gomes, 2003) não sugere evidências conclusivas sobre os possíveis benefícios dos ciclos ou das promoções automáticas no Brasil. Conforme mencionado pelo autor, em países onde essas práticas são adotadas há várias outras que podem assegurar que o aluno aprenda pelo menos os requisitos mínimos associados a cada série.

E mais, na maioria dos países onde são adotadas essas práticas, existe um acompanhamento implícito ou explícito, mas precoce, dos alunos: já na 5ª série, na maioria dos países. No fim das contas, os alunos desses países podem simplesmente conquistar um certificado de conclusão de estudos. No Brasil, todos os certificados são formalmente equivalentes. Portanto, em muitos casos, ou até na maioria, a promoção automática pode acabar sendo facilmente associada a diplomas falsos.

Os casos da Bahia e de Goiás são elucidativos, já que foram dois estados com fortíssimas taxas de participação em programas de aceleração. Os dados da tabela 10 mostram que, no caso do estado da Bahia, o número verdadeiro de alunos aumentou e o número de alunos com mais de 15 anos também aumentou. No caso de Goiás, a queda do número total foi modesta, mas a queda de alunos mais velhos foi relativamente grande. Estados que adotaram outras políticas, como a dos ciclos e a da promoção automática, e que empreenderam muito menos “classes de aceleração”, como o Ceará, o Paraná e São Paulo, atingiram resultados mais marcantes na redução do número total de matrículas e do número de alunos mais velhos.

A explicação provavelmente se encontra no fato de que, particularmente no estado da Bahia, o poder público não conseguiu limitar a entrada de alunos mais velhos, contribuindo assim para piorar e não melhorar a correlação entre idade e série. No caso de Goiás, uma explicação possível é que os municípios relutaram para envolver mais alunos nos programas de aceleração.

Em geral, a análise das três estratégias — promoção automática, ciclos e programas de aceleração — parece demonstrar que:

- Por si só, nenhuma dessas providências basta para tratar corretamente do problema de fluxo escolar.

Tabela 16 – Alunos acima da faixa etária em municípios em programas de aceleração

Município	Alunos com mais de 15 anos	Total de matrículas, 1ª a 4ª série	Alunos com mais de 15 anos de idade (%)
Rio Branco	34	6.613	0,5
Eunápolis	2.142	11.153	19,2
Ilhéus	1.069	15.362	7,0
Irecê	41	4.635	0,9
Pereiro	41	2.082	2,0
Sobral	120	18.774	0,6
Anápolis	393	19.370	2,0
Pastos Bons	28	1.638	1,7
São João Batista	149	2.645	5,6
Montes Claros	36	9.737	0,4
Sabará	20	7.244	0,3
Virginópolis	0	562	0,0
Campo Grande	1.915	35.072	5,5
Santarém	626	34.631	1,8
Campos	152	20.543	0,7
Macaé	66	11.963	0,6
Mossoró	172	8.352	2,1
Campo Bom	3	3.637	0,1
Sapiranga	11	4.307	0,3
Itajaí	5	8.732	0,1
Joinville	45	24.691	0,2
Palmas	90	9.272	1,0
Porto Nacional	107	1.544	7,0
Total	7.265	262.548	2,8
Brasil	1.542.936	19.727.684	7,8

- Os ciclos e a promoção automática não contribuem para a qualidade, mas provavelmente aumentam a desigualdade.
- Programas de aceleração bem elaborados e implementados podem resultar em ganhos de qualidade, eficiência e eqüidade, mas, pelo menos até o momento, não conseguiram, por si só, trazer uma solução para o problema do fluxo escolar.

- No caso dos municípios, uma das razões pode ser a coexistência de sistemas estaduais e municipais de ensino — os alunos passam de um sistema para outro, comprometendo assim o esforço.
- Em outros casos, e especialmente na Bahia, a falta de regras fortes para limitar a admissão de alunos mais velhos é responsável pelas maiores distorções entre idade e série.

Em todos os casos, persistem três problemas comuns:

- Primeiro, lidar com a distorção entre idade e série requer uma forte colaboração entre os sistemas de ensino estadual e municipal. Talvez o problema só seja resolvido quando toda a educação for municipal, já que as prefeituras terão controle total do Fundef e receberão os benefícios de um capital maior por aluno matriculado.
- Segundo, as distorções entre idade e série fazem parte de um complexo mais amplo de questões, dentre as quais a definição de programas escolares, expectativas e responsabilidades das escolas e dos diretores, estrutura de incentivos etc. A menos que essas questões sejam tratadas simultaneamente, as tentativas diretas de lidar com o fluxo escolar só irão gerar resultados limitados. Enquanto a expansão predominar como lema da política educacional, as escolas e os professores não se sentirão incentivados a melhorar ou assegurar a qualidade.
- Terceiro, reconhecer que o mais importante é o aprendizado do aluno. Nas escolas públicas do Brasil, esse aprendizado fica seriamente limitado pela incapacidade de alfabetizar o aluno da 1ª série. Sem uma base sólida e uma fluência dessas habilidades iniciais, os alunos terão dificuldades para prosseguir com sua escolaridade — independentemente das políticas de repetência ou promoção automática. A menos que todas as escolas garantam que todos os alunos saiam alfabetizados com fluência adequada ao fim do primeiro grau, a educação no Brasil verá aumentar o abismo entre os alunos mais ricos e os mais pobres.

As experiências recentes em países como os Estados Unidos (National Reading Panel, 1998; Snow, Burns & Griffin, 1998) e a Inglaterra (REF) ilustram a necessidade e as possibilidades de mudança. Nesses países, particularmente na

Inglaterra, a pontuação média para leitura não mudou muito nos últimos cinqüenta anos, mas o percentual de alunos que não conseguem atingir os padrões mínimos chegava a apenas 45% em meados da década de 1990.

Iniciativas governamentais, como a Estratégia Nacional de Alfabetização na Inglaterra (OSE, 1996; Beard, 2000; DEE, 2000b; Riley, 2001; Beard, 2003; Stuart, 2003), contribuíram para aumentar a proporção de alunos que atingem o padrão mínimo do nível 4 de 55% em 1996 para mais de 75%, tanto para a leitura como para a escrita, e mais de 80% para apenas a leitura. O relatório Fullan (Fullan, 2000) faz uma análise particularmente eloqüente dos fatores que tornam essas reformas tanto possíveis quanto eficazes. Elas exigem uma compreensão atualizada da alfabetização, um conhecimento de ponta acerca das contribuições da psicologia cognitiva para a alfabetização, a especificação de diretrizes curriculares adequadas (DEE, 2000a), programas de estudo, formação de professores, materiais instrucionais, diagnóstico, avaliação externa ligada a metas de desempenho cada vez mais altas.

Se há um propósito nas políticas públicas, é o de atender aos pobres e assegurar oportunidades iguais, ou pelo menos não tão desiguais, de acesso, permanência, êxito e conclusão da escolaridade. As questões de eqüidade precisam ser abordadas por seus próprios méritos, mas não podem ser resolvidas a menos que as questões de qualidade e eficiência sejam tratadas simultaneamente. Considerando-se a escassez de recursos, a eqüidade só será atendida se forem feitas opções — quanto a prioridades e alocação de recursos políticos, administrativos, técnicos e financeiros.

A sociedade brasileira nunca aprendeu a promover a eqüidade através de políticas sociais — as melhorias que beneficiam os pobres têm sido, até o momento, conseqüências do crescimento econômico em termos gerais. Em grande parte, e para a maioria da população, a educação não conseguiu promover nem ser usada como um instrumento para promover a mobilidade social ou uma menor desigualdade. A menos que a sociedade brasileira compreenda que a expansão ilimitada do ensino não fomenta a causa da igualdade, não se modificará esse quadro de realismo fantástico. Em *Cem anos de solidão*, Gabriel García Márquez apresenta várias gerações de Aurelianos, Amarantas, Úrsulas, José Arcadios, girando em torno da interminável repetição de uma crua realidade de desesperança. Da mesma forma, o Brasil e os brasileiros tendem a continuar a assistir a novos ministros da Educação propondo infindáveis expansões e extensões que só irão contribuir para uma perpetuação do estado de coisas predominante.

Referências bibliográficas

AUTOR, D.; LEVY, F. & MURNANE, R. The Skill Content of Recent Technological Change: an Empirical Exploration. *Working Paper.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2001.

BEARD, R. *National Literacy Strategy. Review of Research and Other Related Evidence. London.* London: DEE, Standards and Effectiveness Unit, 2000.

_________. *The National Literacy Strategy in England.* (3). A ser publicado no National Reading Conference Yearbook, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS E COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. *Solução para as não-aprendizagens: séries ou ciclos. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2002.* Brasília: Câmara de Deputados, 2002.

CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. & MANOLI, D. Human Capital Policy. *Alvin Hansen Seminar*, 25 de abril. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.

DEE. *The National Curriculum for England.* London: Department of Education and Employment, 2000a.

_________. *The National Literacy Strategy.* London: Department of Education and Employment, 2000b.

FRANCO, C. *Avaliação, ciclos e promoção na educacão.* Porto Alegre: Artmed, 2001.

FULLAN, M.G. The Return of Large-scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1, 2000, p. 5-27.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Relatório da avaliação de desempenho dos municípios do projeto Escola Campeã.* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

FUNDAÇÃO CESGRANRIO. *Relatório de avaliação do desempenho do sistema estadual de educação do estado de Tocantins.* Rio de Janeiro: mimeo, 2003.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Programa de gestão municipal da educação.* Salvador, BA: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2000.

GOMES, C.A.C. *Dissertação escolar: alternativa para o sucesso?* Versão preliminar, organizada por M.C. Gonçalves & A.L.D.S. Pereira. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Geografia da educação brasileira*. Brasília: Ministério da Educacão, 2001.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Indicador nacional de alfabetismo funcional: um diagnóstico para a inclusão social pela educação.* São Paulo: Instituto Paulo Montenegro, 2001.

KRUEGER, A.B. Inequality, Too Much of a Good Thing. *Alvin Hansen Seminar*, 25 de abril. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.

NATIONAL READING PANEL. *Report of the Sub-groups*. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1998.

OECD. *Knowledge and Skills for Life — First Results from Pisa 2000 — Education and Skills.* Paris: OECD Programme for International Student Assessment, 2001.

OLIVEIRA, J.B.A. *Reforma do estado e pacto federativo.* Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Planejamento, 1998.

_________. Custos e benefícios de um programa para regularizar o fluxo escolar no ensino fundamental: novas evidências. *Ensaio*, 9, 2001, p. 305-342.

_________. *Novo estudo sobre educação em Minas Gerais.* Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 2002.

OSE. *The Teaching of Reading in 45 Inner London Primary Schools*. Vol. 27, 96, DS. London: Office for Standards in Education, 1996.

RILEY, J. The National Literacy Strategy: Success with Literacy for All? In: *The Curriculum Journal*, 12, 2001, p. 29-38.

SNOW, C.; BURNS, S. & GRIFFIN, P. *Preventing Reading Difficulties in Young Children*. Washington, DC: National Academic Press, 1998.

SOUZA, S.; ALAVARSE, A.; STEINVASHER, D.J. & ARCAS, P. Ciclos e progressão escolar: indicações bibliográficas. In: *Ensaio*, 11, 2003, p. 99-114.

STUART, M. Fine Tuning the National Literacy Strategy to Ensure Continuing Progress in Improving Standards of Reading in the UK: Some Suggestions for Change. *Paper* apresentado no *DfES Phomics Seminar*, em 17 de março. London: University of London Institute of Education, 2003.

UNESCO. *Relatório de avaliação de desempenho dos alunos de países da América Latina y el Caribe*, 2000.

Qualidade e eqüidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades[1]

José Francisco Soares

Introdução

A educação fundamental no Brasil, principal objeto deste artigo, é compulsória para crianças de sete a 14 anos e gratuita nas instituições públicas, inclusive para aqueles que não a freqüentaram na idade apropriada. Ainda que o acesso a esse nível educacional esteja garantido para quase todos os brasileiros com idade na faixa de compulsoriedade, as altas taxas de retenção, de falta às aulas e de evasão escolar, bem como os baixos níveis de desempenho dos alunos, mostram que, para a maioria da população, o sistema de educação fundamental não está provendo a formação necessária nem para a participação crítica na sociedade moderna nem para a inserção do educando no mundo do trabalho.

Hoje existem dados de boa qualidade para descrever a estrutura e os resultados de todos os níveis do sistema educacional brasileiro. Quanto aos resultados escolares, Castro (1999) fornece uma descrição bastante completa dos sistemas de avaliação sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), de especial interesse para a reflexão apresentada neste texto.

Este artigo utiliza os dados do ciclo de 2001 do Saeb — Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica — para descrever os resultados cognitivos do sis-

---

[1] Uma primeira versão deste texto foi apresentada no seminário sobre a educação brasileira organizado pelo Departamento de Estudos Educacionais e pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford em fevereiro de 2003. O autor registra e agradece o apoio da Fundação Ford para a realização da pesquisa que levou a este trabalho.

tema brasileiro de educação básica e fornecer evidências que apóiam a introdução de algumas políticas públicas e escolares para a melhoria da qualidade e da eqüidade do nível educacional no Brasil.

A escola básica: seus resultados e problemas

Mesmo antes de a Constituição brasileira de 1988 consagrar o princípio de que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, tanto o governo federal como os estaduais e municipais vinham construindo escolas e contratando professores para o atendimento escolar de crianças. Com isso, criou-se no Brasil um grande sistema de ensino fundamental.

A tabela 1 mostra, a partir dos dados do Censo Escolar de 2002, o número de escolas, e a tabela 2, o número de matrículas em 2002. Relacionando-se esses dados com os do censo populacional de 2000, constata-se que a quase totalidade das crianças brasileiras de sete a 14 anos está matriculada na escola fundamental. Na realidade, há um número muito maior de matrículas na escola básica do que de crianças na respectiva faixa etária, 35 milhões contra 28 milhões. Isso reflete não só as altas taxas de repetência, mas também a entrada tardia, a evasão e o abandono de estudantes. Note-se que os sistemas públicos de ensino atendem à maior parte da demanda. O sistema privado, embora atendendo a apenas 9% do alunado, congrega quase todos os alunos de melhor posição social. Deve-se observar ainda que o número de escolas rurais é muito grande. São escolas pequenas e com grande dispersão geográfica.

Tabela 1 – Número de escolas de ensino fundamental e médio, por rede e localização

Tipos de escola	Nível educacional	
	Fundamental	Médio
Pública	159.228	13.916
Particular	18.552	6.304
Urbana	70.410	19.399
Rural	107.370	821
Total	177.780	20.220

Fonte: Inep/MEC, Censo Educacional, 2002.

Tabela 2 – Número de matrículas

Matrículas	Nível educacional	
	Fundamental	Médio
Masculinas	18.017.980	3.826.466
Femininas	17.280.109	4.571.542
Públicas	32.089.803	7.283.528
Particulares	3.208.286	1.114.480
Urbanas	28.864.106	8.269.981
Rurais	6.433.983	128.027
Manhã	31.891.584	4.093.373
Noite	3.406.505	4.304.635
Total	35.298.089	8.398.008

Fonte: Inep/MEC, Censo Educacional, 2002.

O acesso à escola, embora essencial, não é suficiente para nenhum propósito educacional. A criança deve não só freqüentar uma boa escola como também, dentro dela, ter um fluxo regular. Usualmente caracteriza-se o fluxo por indicadores de freqüência às aulas, abandono da escola, promoção à série seguinte e conclusão da educação básica.

Não existem dados que descrevam a situação geral da freqüência às aulas no conjunto das escolas básicas, embora a lei estabeleça que os estudantes devem freqüentar pelo menos 75% do total de horas letivas para aprovação. No entanto, a despeito do contato episódico com professores, sabemos que a ausência é habitual e endêmica, tendo sido agravada pela implementação equivocada de projetos de redução da repetência.

Para as outras características do fluxo (repetência, evasão e conclusão), existem informações fidedignas obtidas do Censo Escolar.[2] Por determinação legal, as escolas são obrigadas a preencher o questionário do censo. Os dados coletados são processados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep),

---

[2] O IBGE, através da Pnad e do Censo Demográfico, coleta dados que permitem medir a taxa de analfabetismo e de anos de estudo da população. Esses indicadores, embora menos importantes para descrever o sistema educacional, são os mais conhecidos, principalmente entre os economistas e, por isso, influenciam com freqüência as políticas sociais dos governos.

Tabela 3 – Taxas de distorção idade-série no ensino fundamental

Ano	Distorção idade-série
1999	44,0
2000	41,7
2001	39,1
2002	36,6
2003	33,9

Fonte: Inep/MEC, Censos Educacionais 1999-2003.

autarquia do Ministério da Educação (MEC), e possibilitam a construção de sínteses muito úteis, muitas disponíveis no sítio do Inep. A tabela 3 mostra as taxas de distorção idade-série, indicador que pode ser tomado como uma síntese do fluxo escolar. Nota-se uma melhoria nos índices, mas seus valores absolutos indicam a existência de problemas sérios no sistema.

Todos esses indicadores medem condições básicas de funcionamento de um sistema educacional, mas não podem ser tomados como indicadores de sua qualidade de ensino. Novamente, a própria Constituição de 1988, em seu artigo 206, estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio de garantia de um padrão de qualidade, entre outros. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação fornece elementos para se entender o que o legislador propõe como uma educação de qualidade. Diz que o ensino fundamental terá por objetivo a formação básica do cidadão mediante:

> 1) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
> 2) a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
> 3) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
> 4) o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O legislador deixa claro que o ensino deve propiciar ao estudante o domínio de determinados conteúdos. Quando isso ocorre, assume-se que o aluno teve

acesso a uma "educação de qualidade". Para verificar a oferta de uma "educação de qualidade" em relação ao aspecto cognitivo, o governo federal criou um sistema de avaliação: o Saeb. A questão do sucesso da escola na construção da cidadania não é verificada com esse sistema.

Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica é uma pesquisa bianual realizada pelo Inep para monitorar a qualidade da educação básica brasileira. Para isso, utiliza cinco instrumentos de coleta de dados: um teste de língua portuguesa e de matemática e quatro questionários contextuais respondidos pelo aluno, pelo professor, pelo diretor e pelo responsável pela coleta dos dados na escola.

Os testes são desenvolvidos com base em uma matriz de competências construída para refletir não só as recomendações contidas nos Parâmetros Curriculares Nacionais, como também as matrizes utilizadas pelos diferentes sistemas estaduais. Essas matrizes de referência orientam o processo de construção das provas e dos itens que as compõem. Traduzem a associação entre os conteúdos praticados nas escolas de ensino fundamental e as competências cognitivas e as habilidades utilizadas pelos alunos no processo de construção do conhecimento.

Na elaboração das matrizes de referência do Saeb, optou-se pela estratégia de definir descritores, concebidos e formulados para identificar os níveis de desempenho dos alunos por meio dos itens das provas. Para garantir a inclusão de itens referentes a todos os descritores, os testes do Saeb são organizados de modo que alunos diferentes fazem testes diferentes, mas com itens comuns. A proficiência dos alunos é obtida após o ajuste de um modelo de três parâmetros da teoria de resposta ao item. Como o planejamento do teste inclui itens comuns entre as diferentes séries testadas e entre os diferentes anos, pode-se expressar a proficiência dos alunos testados nos diferentes ciclos do Saeb e nas diferentes séries na mesma escala. Naturalmente, esperam-se valores menores nessa escala para alunos da 4ª série do ensino fundamental, e maiores para alunos da 3ª série do ensino médio. As diferenças observadas ano a ano ou resultam das intervenções feitas no sistema entre os intervalos de aplicação ou são fruto de

variação amostral. A metodologia de construção da proficiência está descrita em Klein & Fontanive (1995). Em termos da medida de proficiência, o Saeb é particularmente competente e, do ponto de vista metodológico, não há dúvidas de que a proficiência medida pelo Saeb capta de forma adequada o nível de domínio das habilidades e competências cognitivas incluídas em sua matriz de especificação.

Há uma literatura crescente sobre o Saeb. Para se entender os aspectos da amostra utilizada, pode-se consultar o plano amostral do levantamento em Andrade, Bussab & Silva (2001). Barbosa & Fernandes (2001) e Soares, César & Mambrini (2001) analisam a influência de fatores escolares no desempenho dos alunos brasileiros com dados do Saeb de 1997 e 1999. Bonamino (2002) apresenta uma reflexão sobre as potencialidades, problemas e desafios do Saeb 1999. O planejamento do Saeb 2001 está descrito em Locatelli (2002) e os principais resultados no relatório final divulgado pelo Inep. Os primeiros ciclos do Saeb foram avaliados por Maluf (1996) e por Crespo, Soares & Souza (2000).

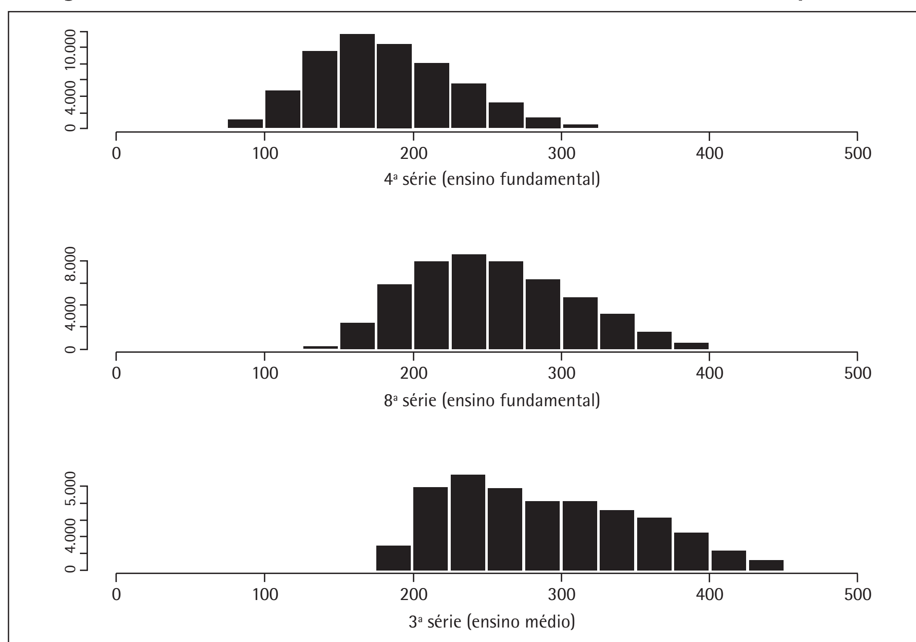
Neste artigo vamos utilizar os dados do Saeb 2001, principalmente os resultados do teste de matemática da 8ª série do ensino fundamental. Nesse ciclo foram testados 50.300 alunos em todo o Brasil, organizados em 5.151 turmas, atendidos por 4.922 professores, em 4.065 escolas.

A qualidade da educação básica brasileira

A figura 1 mostra os histogramas da proficiência em matemática para as três séries testadas. Primeiramente, deve-se notar a grande interseção entre os três gráficos, mostrando que em todas as séries existem alunos com nível de conhecimento compatível com séries mais avançadas e mais atrasadas. De forma particular, nota-se a grande interseção entre os resultados da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Isso mostra que o ensino médio agrega pouco, em termos cognitivos, a seus alunos.

A tabela 4, retirada do relatório oficial do Saeb 1997, apresenta para cada série os níveis esperados na escala utilizada. Utilizaremos esses pontos de referência, embora a metodologia de sua especificação não tenha sido explicitada. Observando-se novamente a figura 1, o desempenho dos alunos, no geral, fica muito abaixo dos valores julgados adequados. Ou seja, a grande maioria dos alunos da escola básica brasileira não adquiriu as competências cognitivas esperadas para sua série.

Figura 1 – Proficiência em matemática no Saeb 2001, discriminada por série



Portanto, o sistema educacional brasileiro apresenta não só problemas em seus indicadores de fluxo, mas também sérios problemas de qualidade.

No resto deste texto referenciam-se principalmente os resultados de matemática da 8ª série, apresentados no segundo histograma da figura 1. O valor do desvio-padrão dessa distribuição é de cinqüenta pontos. Isso nos fornece uma referência para medir o efeito de fatores. Ou seja, um efeito de 25 pontos equivale a um deslocamento na distribuição das proficiências de meio desvio-padrão, valor aproximadamente igual a um ano de escolaridade.

Tabela 4 - Valores de proficiência esperada por série

Nível	Série
100	Não significativo
175	Fim da 2ª série do ensino fundamental
250	Fim da 4ª série do ensino fundamental
325	Fim da 8ª série do ensino fundamental
400	Fim da 3ª série do ensino médio

Figura 2 – Proficiência em matemática por sexo e cor da pele dos alunos

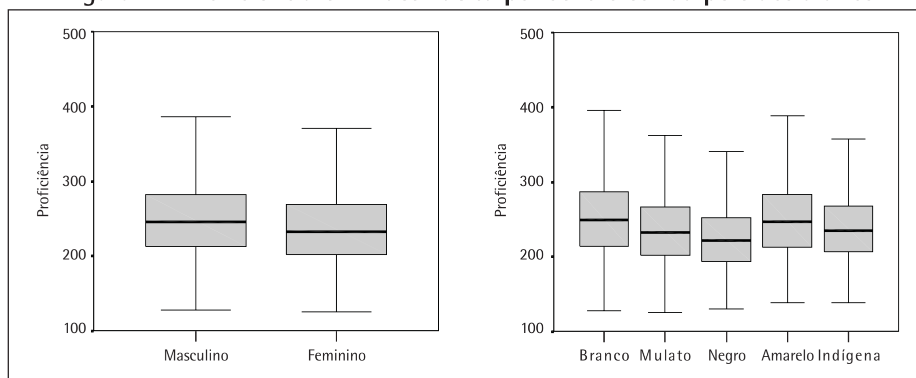
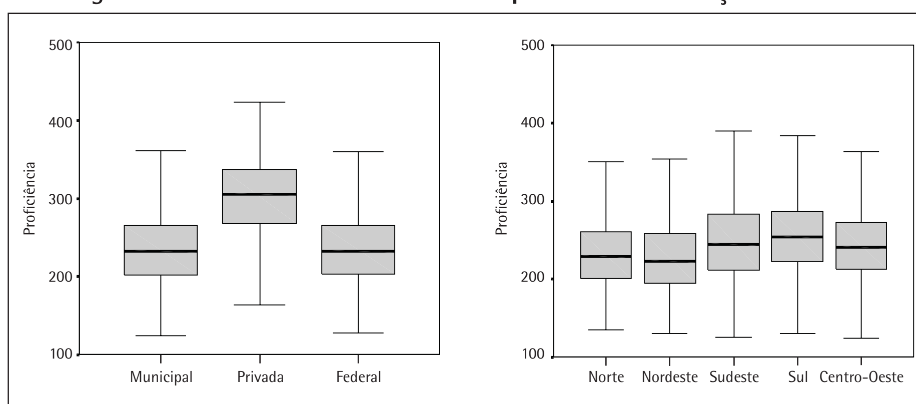


Figura 3 – Proficiência em matemática por rede e localização da escola



Muitas diferenças nos resultados devem ser observadas. As figuras 2 e 3 mostram os gráficos de caixas[3] para os resultados dos alunos discriminados por sexo, cor, região e sistema de ensino. São diferenças claras sem nenhuma justificativa substantiva, apesar de a sociedade ter-se acostumado com elas.

Como em qualquer sociedade, mas especialmente no Brasil, a desigualdade socioeconômica é a geradora remota das dificuldades próximas que afetam o

[3] O gráfico de caixas consiste em uma caixa e dois suportes. O meio da caixa é identificado pela mediana dos dados e marcado por uma linha horizontal. O extremo inferior é identificado pelo primeiro quartil (Q1); o topo, pelo terceiro quartil (Q3). Os suportes são as linhas que se estendem do topo e do fundo da caixa até os valores mais baixos e mais altos, na região definida pelos limites: inferior Q1 - 1.5 (Q3 - Q1) e superior Q1 + 1.5 (Q3 - Q1).

desempenho dos alunos. Assim, não é possível entender o que se passa no sistema educacional sem a consideração explícita do nível socioeconômico dos alunos.

Medida do nível socioeconômico: NSE

Não há consenso sobre como medir o nível socioeconômico para estudos de eficácia escolar. Se, por um lado, concorda-se que o índice deve incluir indicadores de renda, educação e prestígio ocupacional dos pais, não é claro como cada um desses indicadores deve ser considerado. As informações necessárias são ainda de difícil coleta no contexto educacional, pois os alunos, freqüentemente, ignoram detalhes da vida de seus pais. Além disso, a posição socioeconômica no Brasil está muita associada à posição cultural. Diante disso, neste trabalho desenvolvemos um índice que, embora denominado socioeconômico, inclui também indicadores culturais. Para sua elaboração, usamos a mesma metodologia empregada para análise dos dados do Pisa.[4]

Primeiramente, quatro indicadores de posição socioeconômica e cultural foram construídos: exclusão social, escolaridade dos pais, evidência de riqueza familiar e bens educacionais da casa. Em seguida, esses indicadores foram agregados, via análise fatorial, em um único índice.

O indicador de exclusão social foi construído a partir da contagem da presença ou ausência na residência do aluno de água encanada, luz elétrica e pavimentação da rua. O indicador de escolaridade é o máximo entre o número de anos de estudos do pai e da mãe do aluno. O indicador de riqueza familiar foi construído com base em três itens: número de pessoas por quarto da residência (assumindo-se que as famílias mais ricas têm uma relação menor); existência de empregada doméstica; e número de automóveis na residência do aluno. Para produzir o indicador de bens educacionais da casa, contaram-se quantos dos seguintes itens existem na casa de cada aluno: lugar calmo para estudar, jornal diário, revista, enciclopédia, atlas, dicionário, calculadora e acesso à *internet*.

---

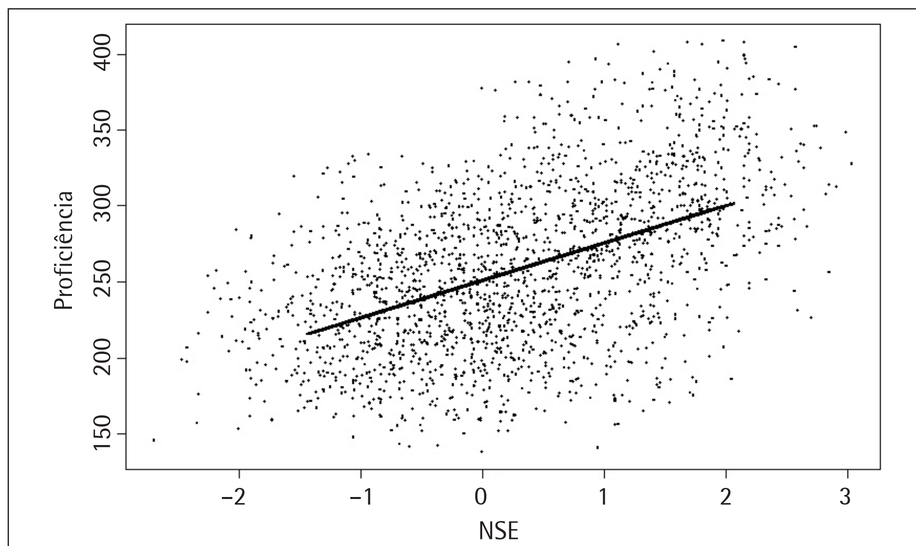
[4] Pisa — Project of International Student Achievement — é um *survey* educacional que mede o conhecimento e habilidades em leitura, matemática e ciências de jovens de 15 anos nos principais países industrializados. Os testes são desenvolvidos para medir a capacidade dos jovens de usar seus conhecimentos e habilidades em suas atividades cotidianas, não refletindo, portanto, domínio de um currículo escolar.

Gradiente socioeconômico

A relação entre o índice de posição socioeconômica e a proficiência dos alunos é chamada de gradiente socioeconômico. A figura 4, construída com os dados de todos os alunos testados no Saeb 2001 em matemática, na 8ª série do ensino fundamental, ilustra o conceito. Aumentar os níveis de proficiência e diminuir o impacto da posição social no sucesso escolar devem ser os principais objetivos de qualquer sistema educacional, mas de forma especial no Brasil, onde a dependência da proficiência em relação à posição social é tão grande.

Na síntese apresentada, assume-se que uma diferença no índice socioeconômico está associada com a mesma diferença de proficiência ao longo de toda a distribuição. Ou seja, o benefício marginal da vantagem socioeconômica é o mesmo em qualquer ponto da posição social. Por isso, o gradiente é, nesse caso, uma reta. Naturalmente, uma reta com inclinação positiva, pois estudantes de estratos socioeconômicos mais favorecidos têm, em geral, melhor desempenho. Finalmente, inexiste uma relação unívoca entre a proficiência e o índice de posição social. Muitos alunos com níveis baixos do índice têm desempenho muito acima daquele que seria predito pelo gradiente.

Figura 4 – Relação entre a proficiência e o nível socioeconômico dos alunos de 8ª série incluídos na amostra do Saeb



As figuras 5, 6 e 7 mostram os gradientes para os alunos discriminados por sexo, cor, tipo de escola e região do país. Pode-se dizer que a proficiência escolar é um atributo que tem gênero, cor e é distribuído de forma desigual entre as regiões do país e as redes de ensino. As alunas apresentam proficiência em matemática inferior aos alunos, assim como os estudantes não brancos matriculados na rede pública dos estados do Norte e Nordeste. Essas disparidades educacionais aparecem de forma recorrente nos vários ciclos de avaliação, conforme demonstrado em vários trabalhos que analisaram os resultados do Saeb (Barbosa & Fernandes, 2001; Soares *et alii*, 2001; Soares & Alves, 2003).

Todos esses dados mostram que o sistema brasileiro de escola básica tem grandes e graves problemas, seja de nível de desempenho, seja de eqüidade interna. A qualidade do ensino não se distribui de forma equânime para todos os estratos da população, pois variações no desempenho escolar global nem sempre ocorrem na mesma direção quando os resultados são discriminados por grupos, conforme mostrado nos gráficos desta seção. Pior, quando se observa alguma qualidade, o ambiente é o de forte desigualdade.

Uma das teses básicas deste texto é que ambos os problemas devem ser atacados concomitantemente. Na próxima seção, estudamos a contribuição das

Figura 5 – Relação entre a proficiência e o nível socioeconômico para os alunos discriminados por tipo de escola

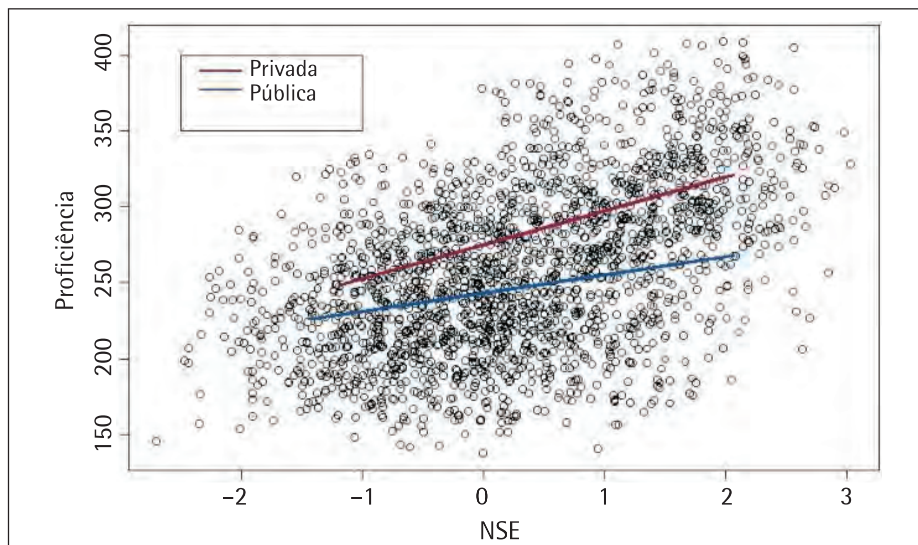


Figura 6 – Relação entre a proficiência e o nível socioeconômico para os alunos brasileiros discriminados por região do país

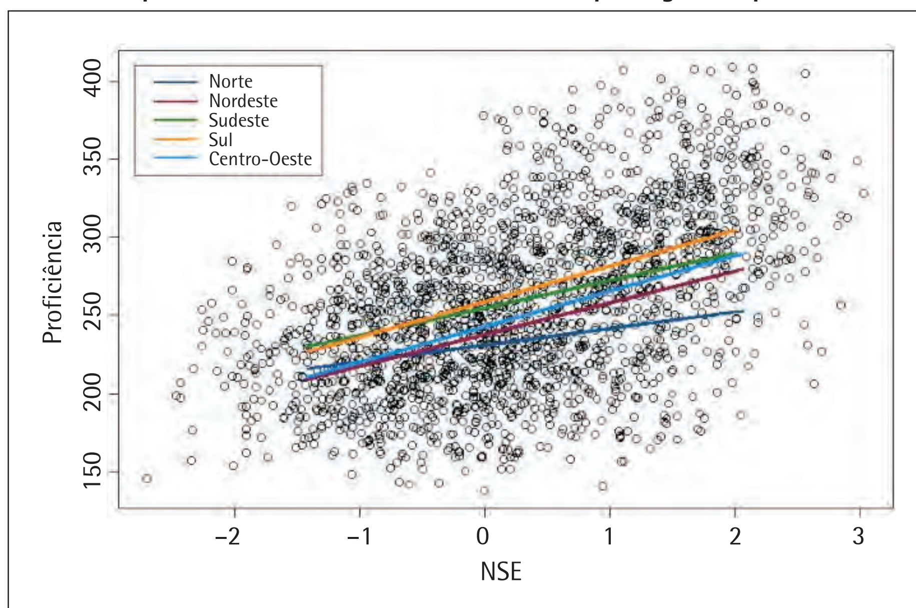
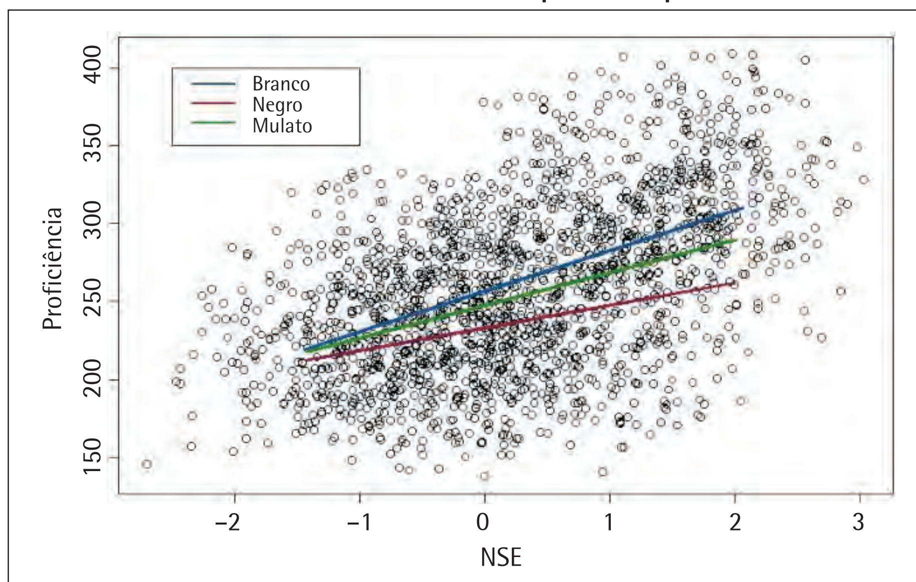


Figura 7 – Relação entre a proficiência e o nível socioeconômico dos alunos brasileiros da 8ª por cor da pele



estruturas sociais, da escola e, em especial, da família para a superação desses problemas. Exemplos internacionais mostram que a superação é possível. Os recentes resultados do Pisa indicam alto grau de igualdade e alto grau de qualidade do sistema educacional de países como Coréia, Canadá, Finlândia, Islândia e Japão. Na Coréia, particularmente, a correlação entre a posição socioeconômica e o desempenho acadêmico é fraca, dado o grande número de filhos de pais de baixa posição econômica e educacional que apresenta alto desempenho acadêmico. O mesmo fenômeno se observa em Cuba, através dos dados da Orealc. Resta perguntar se o Brasil poderia ter conseguido oferecer acesso a uma escola de boa qualidade a todos sem passar pelo estágio atual de tanta desigualdade.

Melhorar a proficiência e superar as desigualdades

O objetivo desta seção é estudar o efeito na produção de eficácia e de eqüidade das três grandes estruturas sociais que influenciam o desempenho cognitivo de um aluno: sua condição socioeconômica e cultural, sua família e a escola que freqüenta. As questões que queremos estudar podem ser expressas da seguinte maneira: quais são as políticas e práticas das escolas, medidas nos questionários contextuais do Saeb, que, de um lado, impactam positivamente o desempenho cognitivo de seus alunos e, de outro, diminuem o efeito das desigualdades associadas a gênero, raça, cor e nível socioeconômico no desempenho dos alunos?

Para responder a essas questões, utilizou-se uma classe de modelos estatísticos apropriada para a pesquisa de efeitos da escola: os modelos hierárquicos de regressão. Especialmente adequados à análise de dados educacionais, esses modelos possuem uma evidente estrutura hierárquica: os alunos são agrupados em salas de aulas, reunidas em escolas que, por sua vez, podem ser agrupadas em sistemas de ensino ou regiões geográficas. Essa técnica estatística é muito útil, já que permite captar os relacionamentos complexos entre os fatores de cada um dos níveis e como os vários níveis se influenciam mutuamente. Além disso, permite a utilização de dados de alunos, quando o interesse analítico é, no entanto, a organização escolar. Em outras palavras, esses modelos produziram uma solução para o sério problema da unidade de análise, cujo equacionamento limitou durante anos a análise de dados provenientes de organizações. Os detalhes técnicos desses modelos são descritos por Raudenbush & Bryk (2002) e Goldstein (1995).

Nas análises aqui apresentadas utilizamos modelos hierárquicos de dois níveis, tendo o aluno no nível 1 e a escola no nível 2. Freqüentemente, o modelo de nível 1 é chamado de modelo "dentro da escola" e o de nível 2, de modelo "entre as escolas". No modelo dentro das escolas expressamos a proficiência de cada aluno como um valor basal modulado por influências associadas ao gênero, à cor, ao nível socioeconômico e ao atraso escolar. No modelo entre as escolas medimos o impacto das características da escola (a rede, o nível socioeconômico da escola e o nível médio de atraso escolar dos alunos) sobre o nível basal de desempenho dos alunos e sobre o tamanho do efeito dos fatores incluídos no modelo de nível 1. Para os leitores interessados, os modelos utilizados estão descritos no apêndice.

Seguindo as recomendações de Willms (2000), incluímos entre as características das escolas a média do nível socioeconômico e a média do atraso escolar dos alunos da escola. Willms justifica o uso desses fatores citando estudos realizados em vários países que mostram que escolas e mesmo salas de aula com alunos de posição social mais alta e/ou de maior nível de proficiência tendem a desfrutar de várias vantagens associadas ao contexto criado por esses alunos. Em média, essas escolas têm maior apoio dos pais, menor número de problemas disciplinares e um clima que valoriza a obtenção de melhores resultados. Além disso, com mais facilidade, atraem e mantêm professores talentosos e motivados. Todas essas condições caracterizam o que na literatura é chamado de "efeito dos pares", observado quando alunos privilegiados social e culturalmente freqüentam a mesma escola. Incluindo essas duas características escolares no modelo de nível 2, retiramos seus efeitos ao medir a importância de outros processos escolares. Esse procedimento produz um teste bastante rigoroso para a importância de um fator escolar. No entanto, há controvérsias quanto à justeza desse rigor para todas as escolas (Raudenbush & Bryk, 2002, p. 156).

As inter-relações entre os fatores associados ao desempenho cognitivo são complexas. Qualquer intervenção em fatores sociais, escolares ou familiares impacta não só a proficiência do aluno, mas também os outros fatores explicativos. Assim, julgamos mais apropriado responder, através da modelagem estatística, apenas a questão da existência ou não do efeito dos diferentes fatores considerados sobre a proficiência dos alunos. Não nos preocupamos em produzir estimativas para o efeito de cada variável e, portanto, trabalhamos com modelos que incluem o conjunto de variáveis de controle e apenas uma variável de processo

escolar de cada vez. Outra justificativa para essa escolha é que não sabemos exatamente o que ocorrerá após uma intervenção que produza uma mudança nos níveis de um dado fator, já que, nos dados coletados, não existe, usualmente, a variedade de situações como a que ocorrerá após alguma intervenção efetiva. Por exemplo, uma mudança na conduta da Secretaria de Estado da Educação, apoiada pela escola, pode gerar um ambiente de satisfação com o trabalho, maior envolvimento dos professores e uma mudança em toda a cadeia de fatores.

Antes de abordar as especificidades das perguntas propostas acima, é útil verificar quão grande é a força explicativa da totalidade dos fatores escolares medidos.

Novamente, os modelos hierárquicos de regressão são especialmente adequados para isso, pois dividem a variância do desempenho dos alunos em dois componentes, associados aos alunos e às escolas. Como, entretanto, as escolas particulares no Brasil atendem a um alunado de nível socioeconômico mais elevado e as escolas públicas têm alunos de nível socioeconômico mais baixo, a partição da variância que interessa conhecer é aquela obtida por um modelo que controla a influência das variáveis socioeconômicas no desempenho dos alunos. Se isso não fosse feito, atribuir-se-ia às escolas, principalmente às particulares, um efeito que não é delas, mas da família, através de seu capital econômico e cultural. Novamente remetemos o leitor ao apêndice, no qual a equação do modelo básico expressa matematicamente o que é dito aqui.

O resultado que interessa reportar é que o conjunto dos fatores escolares pode explicar 12,3% da variância total presente nos dados. Esse valor mostra, por um lado, que, mesmo após o controle das diferenças socioeconômicas entre o alunado das diversas escolas, a maior parte da variação da proficiência deve ainda ser atribuída a variações intrínsecas aos alunos. No entanto, o valor remanescente, compatível com os trabalhos internacionais na área, é suficientemente grande para reconhecermos que existe variação entre as escolas, de maneira que a escola freqüentada faz diferença na vida do aluno. Em outras palavras, é possível melhorar o desempenho dos alunos através da ação sobre as estruturas escolares.

Políticas sociais

O nível socioeconômico do aluno é, sabidamente, o fator de maior impacto nos resultados escolares de alunos. Esse é um constrangimento real, extra-escolar,

que pode ajudar ou dificultar o aprendizado do aluno e que afeta diretamente o funcionamento e a organização das escolas e das salas de aula. Diminuir as diferenças entre a condição socioeconômica e cultural dos alunos de um sistema de ensino, através de políticas sociais, tem impacto nos resultados cognitivos dos alunos, ainda que não imediatamente.

A tabela 5 mostra o resultado do estudo da influência de fatores sociais no nível basal de proficiência e no acirramento ou diminuição das diferenças hoje existentes associadas à cor e ao NSE do aluno. A presença de uma associação estatisticamente significativa no nível de 5%, que aumenta a qualidade ou a desigualdade, é apresentada nas tabelas 6 e 7 pelo símbolo ▲, e pelo símbolo △ se a associação é significativa num nível entre 5 e 10%. Os símbolos ▼e ▽ são usados analogamente.

Tanto a posição social do aluno como a de sua escola estão fortemente associadas ao nível de proficiência do aluno. A influência da posição social individual no desempenho cognitivo dos alunos é reconhecida pelo menos desde a publicação do relatório Coleman (Coleman *et alii*, 1966). A influência da média do NSE dos alunos da escola é, entretanto, ainda maior. Diante disso, como o Brasil possui hoje um sistema de educação básica muito segmentado, com a maioria das pessoas de nível socioeconômico mais alto freqüentando escolas privadas, o maior privilégio desses alunos é ter colegas de escola tão selecionados. Mesmo não mostrado na tabela, é importante registrar que, depois de equalizar socioeconomicamente o alunado das escolas, o desempenho dos alunos da rede pública é significativamente menor que o dos alunos das escolas privadas.

As duas últimas colunas da tabela sintetizam a influência desses dois fatores no acirramento ou na diminuição das diferenças de desempenho entre grupos de alunos formados pela cor e pelo nível socioeconômico. Observa-se que as esco-

Tabela 5 – Influência no nível de desempenho e nas diferenças de proficiência devido à cor e à posição socioeconômica

Processos	Efeito no desempenho	Efeito na eqüidade			
			Cor	NSE	
Tipo da escola	▲		▼	–	
NSE da escola	▲		▲	▲	

las privadas têm efeito equalizador em relação à cor, ou seja, a diferença entre alunos brancos e não brancos, pertencentes à mesma faixa de nível socioeconômico, é *menor* na escola privada do que na pública.

Essas observações têm, entretanto, relevância limitada para os formuladores de políticas educacionais e gestores de redes escolares, já que as condições socioeconômicas não são afetadas em curto prazo por medidas de política educacional.

Políticas escolares

A tabela 6 mostra a síntese dos efeitos dos fatores associados aos professores tanto no aumento da proficiência como na redução ou aumento das desigualdades, usando as mesmas convenções adotadas na tabela 5. Primeiramente, deve-se notar que nem todos os fatores associados aos professores e listados na literatura como eficazes estão incluídos. Isso porque os dados do Saeb são coletados através de um questionário respondido pelos professores das disciplinas testadas no dia de aplicação do teste. Por essa via, muitos fatores não podem ser captados. Para uma revisão das características e atitudes dos professores associadas a melhor desempenho, pode-se consultar Darling-Hammond (1999). No entanto, é razoável assumir que existe grande associação entre os fatores medidos e os não medidos e, assim, o quadro construído com os dados coletados não é viesado.

Tal como previsto pela literatura internacional, são muitas as atitudes e características dos professores que afetam o desempenho do aluno. Quase todas as variáveis assinaladas na coluna dois da tabela têm efeito positivo no nível do desempenho. No entanto, são poucas as características dos professores que têm impacto na produção de eqüidade. Das cinco situações em que as características do professor impactam o tamanho do coeficiente, que mede o efeito na eqüidade, em quatro a ação se dá na direção de aumentar a desigualdade. Por exemplo, quando os professores melhoram seu conhecimento técnico, a diferença entre alunos brancos e não brancos aumenta, favorecendo os alunos brancos. Uma possível explicação para a ausência de efeito na redução da eqüidade talvez seja o fato de que a redução das desigualdades não é problema colocado na rotina da escola e isso dificulta a existência de experiências de sucesso que seriam registradas nos dados.

Tabela 6 – Efeito de processos associados ao professor no desempenho cognitivo e no tamanho da diferença associada à cor e ao nível socioeconômico

Processos do professor	Efeito no nível médio	Efeito na eqüidade	
		Cor	NSE
Licenciatura em matemática	▲	▲	–
Expectativa do professor	▲	–	–
Conteúdo já desenvolvido	▲	–	–
Relação com o diretor	▲	–	–
Relação com a equipe	▲	▲	–
Percepção de problemas externos à escola	△	–	▽
Percepção de problemas internos à escola	▲	–	–
Comprometimento	–	–	–
Dedicação	–	–	▲
Salário	▲	△	–
Sexo	▽	–	–

A tabela 6 sugere que muitas atitudes e características definem um bom professor. Assim, o efeito desse profissional não está associado à presença de uma ou outra característica que deve ser buscada, mas à presença de muitas qualidades que interagem entre si, criando um bom professor.

Os fatores escolares sintetizados na tabela 7 mostram resultado semelhante aos observados entre os professores. Cada fator escolar que o questionário respondido pelo diretor e o questionário de análise das condições da escola permitem medir tem individualmente efeito pequeno.

Mesmo após o rígido controle exercido em relação às características dos alunos, observa-se clara evidência de que investimentos na infra-estrutura escolar ainda produzem efeito nas escolas brasileiras. Ou seja, ainda não superamos a fase de investimento básico nas escolas. Ocorre aqui o mesmo fenômeno observado quanto aos fatores do professor em termos de eqüidade. Quando há melhoria nas condições da escola, a diferença de resultados entre grupos de alunos considerados pela cor da pele e nível socioeconômico aumenta. Em outras palavras, os alunos mais favorecidos apropriam-se de forma mais eficiente da melhoria das condições da escola, aumentando assim as desigualdades. Para

Tabela 7 – Efeito de processos associados à escola no desempenho cognitivo e no tamanho da diferença associada à cor e ao nível socioeconômico

Processos escolares	Efeito no nível médio	Efeito na eqüidade	
		Cor	NSE
Equipamentos	▲	▲	–
Segurança	▲	△	▽
Limpeza	▲	△	–
Qualidade das salas	▲	▲	–
Prédio	▲	–	–
Seleção de alunos	▲	–	–
Visão do diretor sobre o comprometimento dos professores	▲	–	–
Percepção de problemas externos à escola	▲	–	▽
Percepção de problemas internos à escola	▲	–	–

uma descrição mais completa dos fatores escolares, consulte Lee & Bryk (1993) e o capítulo 8 de Sammons (1999).

A escola dos excluídos

Nas duas últimas seções, identificamos características do professor e da escola associadas a melhor desempenho acadêmico dos alunos. Registramos também que o efeito isolado de cada um desses fatores é pequeno. Ou seja, a escola faz diferença quando possui o conjunto das características positivas identificadas nas seções anteriores e não quando apresenta uma ou outra característica específica.

A fim de trazer essa visão mais global da escola e do professor para a análise, construímos dois fatores que sintetizam a eficácia do professor e da escola. Basicamente registramos nesses fatores o número das características positivas extraídas das tabelas 6 e 7.

A tabela 8 apresenta a média desses dois fatores nos subgrupos de alunos identificados pelas variáveis sexo, cor, posição social e atraso escolar.

A qualidade do professor e da escola que serve aos alunos é a mesma que serve às alunas. Ou seja, a diferença de desempenho entre meninos e meninas não pode ser atribuída à diferença das características da escola freqüentada. No

Tabela 8 – Média do número de características positivas associadas ao professor e à escola, nos subgrupos gerados pelas variáveis sexo, cor, NSE e atraso escolar

Subgrupos	Fator professor	Fator escola
SEXO		
Masculino	3,61	1,45
Feminino	3,59	1,40
COR		
Branca e amarela	3,82	1,66
Outros	3,37	1,17
NSE		
Baixo	3,95	1,90
Alto	3,35	1,05
ATRASO		
Sim	3,91	1,72
Não	3,25	1,10

entanto, em relação à cor, NSE e atraso, vê-se que os alunos pertencentes aos estratos de menor desempenho são também aqueles que têm valores menores no fator professor e no fator escola. Em outras palavras, a escola dos alunos de pior desempenho é pior que a dos alunos de melhor desempenho. Diante disso, a política mais óbvia para a superação das diferenças encontradas é alocar a alunos não brancos, de baixo nível socioeconômico e com maior atraso escolar os melhores professores e as melhores escolas. Não é objetivo deste texto discutir a viabilidade de tal proposta, mas nas próximas seções mostramos que apenas essa política não eliminaria as diferenças existentes.

Contribuição da família

A família compreende o espaço das estratégias educativas que impulsionam o aluno, seja através da transmissão do capital cultural, seja do incentivo aos hábitos de estudo ou do estímulo e da manutenção de expectativas educacionais. Os questionários contextuais do Saeb coletam informações sobre alguns fatores familiares. A tabela 9 mostra seu impacto na proficiência e na eqüidade.

Tabela 9 – Influência de fatores familiares no nível de proficiência e nas diferenças de desempenho devidas à cor e ao NSE

Processos do aluno	Efeito no desempenho	Efeito na eqüidade	
		Cor	NSE
Gosta de estudar	▲	▲	▲
Livros na residência	▲	▲	▲
Dever de casa	▲	▲	–
Hábitos de leitura	▲	–	▲
Envolvimento dos pais	△	–	–

Esse conjunto de fatores é o que possui maiores efeitos no nível médio de proficiência dos alunos. Diante disso, a escola deve fazer o possível para que os pais se envolvam na educação de seus filhos, oferecendo-lhes oportunidades de leitura, garantindo que façam o dever de casa ou criando formas de motivação para sua dedicação às tarefas escolares. Entretanto, a melhoria de cada fator familiar está hoje no Brasil associada ao aumento das diferenças entre os grupos formados pela cor e pelo NSE. Em outras palavras, os dados mostram que, hoje, apenas *reduzindo* a proficiência, um evento muito indesejável, é possível reduzir as diferenças entre os grupos. É razoável pensar, contudo, que quando as famílias brasileiras tiverem mais recursos econômicos e culturais, a relação entre essas variáveis e a proficiência escolar de seus filhos será diferente.

Conclusão

Recomendações de políticas públicas devem ser apoiadas por evidências sólidas. As evidências apresentadas neste texto *não* são definitivas, já que foram obtidas através da análise dos dados de matemática da 8ª série do Saeb de 2001. Evidências mais fortes estarão disponíveis quando a análise dos dados das outras séries, disciplinas e ciclos do Saeb se completarem. E ainda, é necessário frisar que todas as conclusões apresentadas dependem crucialmente dos modelos estatísticos ajustados.

Além disso, o desenho do Saeb, que usa uma amostra da população estudantil no ano de aplicação, não é o mais adequado para a análise do efeito de fatores

sociais e escolares. Para isso seria melhor usar dados longitudinais. Sugestões para tornar o Saeb mais útil são apresentadas em Franco (2001).

Mas, produzindo informações sobre a qualidade do ensino na escola básica brasileira, o Saeb fornece também informações muito úteis para a melhoria do sistema. Em particular, as análises aqui apresentadas e outras já publicadas mostram que a escola básica brasileira tem determinantes de qualidade similares aos de outros países. Ou seja, toda a literatura internacional na área é relevante. A importância desse achado singelo não deve ser minimizada em uma área de conhecimento como a educação brasileira, tão autocentrada.

Como foi dito, a formulação de políticas públicas ou escolares fundamentadas nessas análises exige ainda um tipo de produção intelectual que ultrapassa o escopo deste artigo. Outros o farão. No entanto, é certo que políticas que de fato mudem o triste cenário da qualidade da escola básica brasileira incluirão a ação de todos os setores envolvidos. A solução não virá apenas com políticas governamentais externas às escolas, como certo tipo de discurso enfatiza. Será uma transformação obtida à custa de pequenos ganhos. Mas, assim como o acesso foi obtido, a qualidade pode ser alcançada.

Referências bibliográficas

ANDRADE, D.; BUSSAB, W.O. & SILVA, P.L.N. *Memorando técnico: o plano amostral do Saeb 2001*. Manuscrito não publicado. Brasília, 2001.

BARBOSA, M.E.F. & FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (org.). *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: ArtMed, 2001, p. 155-172.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet Editora & Comunicação Ltda, 2002.

BRYK, A.S. & DRISCOLL, M.E. *The School as Community: Theoretical Foundations, Contextual Influences and Consequences for Students and Teachers*. Madison, Wisconsin: National Center on Effective Secondary Schools, 1988.

CASTRO, M.H.G.D. *Education for the 21st Century: the Challenge of Quality and Equity.* Brasília: Inep, 1999.

COLEMAN, J.S.; CAMPBELL, E.Q.; HOBSON, C.J.; MCPARTLAND, J.; MOOD, A.M.; WEINFELD, F.D. & YORK, R.L. *Equality of Educational Opportunity*. Washington: U.S. Dept. of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1966.

CRESPO, M.; SOARES, J.F. & SOUZA, A.M. The Brazilian Evaluation System of Basic Education: Context, Process and Impact. In: *Studies in Educational Evaluation*, 20, 2000, p. 105-125.

DARLING-HAMMOND, L. *Teacher Quality and Student Achievement: a Review of State Policy Evidence*. Seattle-WA: Center for the Study of Teaching and Policy: University of Washington, 1999.

FRANCO, C. O Saeb: potencialidades, problemas e desafios. In: *Revista Brasileira de Educação*, 17, 2001, p. 127-132.

GOLDSTEIN, H. *Multilevel Statistical Models*. London: E. Arnold, 2003.

KLEIN, R. & FONTANIVE, N. Avaliação em Larga Escala: uma proposta inovadora. In: *Em Aberto*, 1995, p. 29-35.

LEE, VOL.E. Using Hierarchical Linear Modeling to Study Social Contexts: the Case of School Effects. In: *Educational Psychologist*, 35, 2000, p. 125-141.

LEE, V.E.; BRYK, A.S. & SMITH, J. The Organization of Effective Secondary Schools. In: *Review of Research in Education*, 19, 1993, p. 171-268.

LOCATELLI, I. Construção de instrumentos para a avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo Saeb. In: *Estudos em Avaliação Educacional*, 25 (jan.-jun.), 2002, p. 3-21.

MALUF, M.M.B. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: análise e proposições. In: *Estudos em Avaliação Educacional* (jul.-dez.), 1996, p. 5-38.

OECD. *Knowledge and Skills for Life — First Results from Pisa 2000 — Education and Skills*. Paris: OECD: Programme for International Student Assessment, 2001.

RAUDENBUSH, S.W. & BRYK, A. *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publications, 2002.

RUTTER, M.; MAUGHAN, B.; MORTIMORE, P. & OUSTON, J. *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979.

SAMMONS, P. *School Effectiveness: Coming of Age in the Twenty-First Century*. Lisse, Exton, PA: Swets & Zeitlinger Publishers, 1999.

SCHEERENS, J. & BOSKER, R.J. *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford, OX; New York, N.Y.: Pergamon, 1997.

SCHWARTZMAN, S. A busca da qualidade na educação. In: VELLOSO, J.P.D.R. & ALBUQUERQUE, R.C.D. (orgs.). *Educação e modernidade*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional & Nobel, 1993, p. 217-219.

SOARES, J.F. & ALVES, M.T.G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. In: *Educação e Pesquisa*, 29(1), 2003, p. 147-165.

SOARES, J.F.; ALVES, M.T.G. & MARI, F. Avaliação de escolas de ensino básico. In: FREITAS, L.C. (org.). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas: Komedi, 2003, p. 59-92.

SOARES, J.F.; ALVES, M.T.G. & OLIVEIRA, R.M. O efeito de 248 escolas de nível médio no vestibular da UFMG nos anos de 1998, 1999 e 2000. In: *Ensaios em Avaliação Educacional*, 24, 2001, p. 69-123.

SOARES, J.F.; CÉSAR, C.C. & MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do Saeb de 1997. In: FRANCO, C. (org.). *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: ArtMed, 2001, p. 121-153.

TORGERSON, D. Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis. In: *Policy Sciences*, 19, 1986, p. 33-59.

WILLMS, J.D. *Monitoring School Performance: a Guide for Educators*. Washington, D.C.: Falmer, 1992.

WILLMS, J.D. (org.). *Vulnerable Children: Findings from Canada's National Longitudinal Survey of Children and Youth*. Edmonton: University of Alberta Press, 2002.

WILLMS, J.D. & SOMERS, M.A. Family, Classroom and School Effects on Children's Educational Outcomes in Latin America. In: *School Effectiveness and School Improvement*, 12(4), 2001, p. 409-445.

Apêndice

Expressão matemática do modelo básico:

Modelo de nível 1

$$Y = B0 + B1*(SEXO) + B2*(COR) + B3*(NSE) + B4*(ATRASO) + R$$

Modelo de nível 2

B0 = G00 + G01*(REDE) + G02*(NSE MÉDIO) + G03*(ATRASO MÉDIO) + G04*(REDE * NSE MÉDIO) + U0
B1 = G10
B2 = G20
B3 = G30
B4 = G40

Expressão matemática do modelo que verifica a existência de efeito de um dado fator escolar na proficiência do aluno. Aqui considera-se o fator existência de seleção de alunos.

Modelo de nível 1

Y = B0 + B1*(SEXO) + B2*(COR) + B3*(NSE) + B4*(ATRASO ESCOLAR) + R

Modelo de nível 2

B0 = G00 + G01*(REDE) + G02*(NSE MÉDIO) + G03*(ATRASO MÉDIO) + G04*(SELEÇÃO) + G05*(REDE * NSE MÉDIO) + U0
B1 = G10
B2 = G20
B3 = G30
B4 = G40

Expressão matemática do modelo que verifica se existe impacto de um fator escolar na eqüidade em relação ao gênero.

Modelo de nível 1

Y = B0 + B1*(SEXO) + B2*(COR) + B3*(NSE) + B4*(ATRASO) + R

Modelo de nível 2

B0 = G00 + G01*(REDE) + G02*(NSE MÉDIO) + G03*(ATRASO MÉDIO) + G04*(SELEÇÃO) + G05*(REDE * NSE MÉDIO) + U0

B1 = G10 + G11*(REDE) + G12*(NSE MÉDIO) + G13*(SELEÇÃO) + G14*(REDE * NSE MÉDIO) + U1

B2 = G20

B3 = G30

B4 = G40

Fatores associados ao professor:

1) Licenciatura em matemática. Variável indicadora: 0, ausente; 1, presente.

2) Freqüência a cursos de formação continuada nos últimos dois anos. Variável indicadora: 0, ausente; 1, presente.

3) Expectativa do professor em relação ao futuro de seus alunos.

4) Conteúdo já desenvolvido. Porcentagem do programa já desenvolvida até o momento do teste.

5) Uso de métodos tradicionais de ensino. Uma escala construída com itens que captam o uso na instrução de métodos baseados na memorização e repetição.

6) Relação com o diretor. Uma escala com itens que captam como o professor percebe, aceita e valoriza a liderança administrativa e pedagógica do diretor.

7) Relação com a equipe. Escala com itens que captam como o professor se sente no grupo de professores da escola.

8) Percepção de problemas internos à escola. Uma escala construída com itens que captam a existência dos seguintes problemas na escola: falta de professores em algumas disciplinas, interrupção das atividades escolares freqüentes, ausência de professores, ausência de alunos, roubos, violência e problemas disciplinares.

9) Percepção de problemas externos à escola. Uma escala que capta se a escola tem problemas financeiros, falta de pessoal para tarefas de apoio administrativo e pedagógico e falta de materiais pedagógicos.

10) Comprometimento dos professores. Escala que capta quanto os professores da escola se sentem coletivamente responsáveis pelos resultados de desempenho dos alunos.

11) Dedicação. Variável indicadora que capta se o professor tem ou não outra atividade além de ensinar.

12) Salário. Oito níveis de salário, medidos em termos de salários mínimos na época.

13) Sexo. Variável indicadora.

14) Raça. Variável indicadora, brancos *versus* não brancos.

Fatores da escola:

1) Rede. Variável indicadora: 0, escola pública; 1, escola privada.

2) Nível socioeconômico da escola. Média do indicador de nível socioeconômico de seus alunos.

3) Equipamentos. Número dos seguintes itens na escola: televisão, videocassete, fotocopiadora, projetor de *slides*, máquina de datilografia, impressora e aparelho de som.

4) Segurança. Existência de itens na escola como: ajuda da polícia, muros e cercas protetoras, controle de entrada e saída de alunos e de outras pessoas, sinais de depredação.

5) Limpeza da escola. Índice atribuído pelo aplicador da prova à limpeza das salas de aula, banheiros, áreas de recreação e áreas externas.

6) Qualidade das salas. Luminosidade, ventilação e barulho externo.

7) Manutenção do prédio da escola. Sistema elétrico, instalações hidráulicas nos banheiros.

8) Existência de processos de seleção de alunos.

9) Visão do diretor sobre o comprometimento dos professores.

10) Percepção do diretor sobre a existência de problemas externos.

11) Percepção do diretor sobre a existência de problemas internos.

12) Diretor com diploma de pós-graduação.

Fatores do aluno:

1) Gosta de estudar. Variável indicadora: 0, se não gosta; 1, se gosta.

2) Livros na residência. Variável indicadora: 0, se existem até vinte livros na residência do aluno; 1, se existem mais de vinte livros.

3) Dever de casa. Variável indicadora: 0, se não faz; 1, se faz dever de casa.

4) Hábitos de leitura. Número de instrumentos de leitura que o aluno utilizou durante o ano, dentre revistas em quadrinhos, livros, jornais e revistas de informação geral.

5) Envolvimento dos pais. Número de características positivas presentes que dão informação sobre o envolvimento dos pais.

6) Atraso. Número de anos de defasagem idade-série.

A reforma do ensino médio e a implantação do Enem no Brasil[1]

Maria Helena Guimarães de Castro
Sergio Tiezzi

Introdução

Até recentemente a educação secundária era considerada como o nível de ensino mais esquecido das políticas públicas educacionais no Brasil. Visto como um ritual de passagem ao nível superior, até meados dos anos 1980 o secundário foi historicamente um segmento destinado à educação das elites. Elevadas taxas de repetência e de evasão escolar no ensino fundamental impediam a expansão do nível secundário. O atraso escolar de nosso país era imenso ainda em 1994. Apenas pouco mais de 50% dos alunos concluíam as oito séries do ensino fundamental obrigatório, levando em média 12 anos para fazê-lo, devido à cultura da repetência prevalecente.

Pode-se afirmar que a década de 1990 inaugura um novo ciclo da educação brasileira, com a democratização do acesso ao ensino fundamental e a extraordinária expansão do nível médio. Tal expansão foi acompanhada da implantação de abrangente sistema de avaliação e de ampla reforma curricular. E, como todo processo de reforma costuma ser lento e progressivo, no caso brasileiro ainda é cedo para avaliarmos os impactos efetivos das mudanças introduzidas a partir de 1999. Nosso grande desafio é a melhoria da qualidade da educação básica, como

[1] Este texto contou com as valiosas sugestões e contribuições do prof. dr. Simon Schwartzman e da prof. dra. Maria Inês Fini (coordenadora do Enem de 1998-2002). No entanto, a análise apresentada neste capítulo é de total responsabilidade dos autores.

indicam os resultados das avaliações implantadas no período 1995-2002, especialmente do Enem, como veremos adiante.

Cabe ressaltar que em 1995, no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, mais de 70% dos 4,9 milhões de alunos matriculados no ensino médio freqüentavam escolas noturnas, porque a oferta era predominantemente no período da noite, aproveitando espaços ociosos das escolas de ensino fundamental. Do total de alunos matriculados, mais de 50% cursavam o ensino médio profissionalizante, que, na verdade, não profissionalizava nem tampouco oferecia boa educação geral. As boas escolas ofereciam como ensino médio um curso preparatório para os exames de acesso ao ensino superior. O vestibular era o grande "exame" de avaliação do ensino médio brasileiro e praticamente restrito às classes média e alta. Até então, esse nível de ensino não havia sido objeto de qualquer avaliação externa à escola. Não sabíamos o que nossos alunos aprendiam, o que sabiam fazer.

O que sabíamos podia ser assim resumido: nosso currículo era excessivamente enciclopédico e elitista; nossas escolas não estavam preparadas para enfrentar as novas exigências do mundo atual; nossos alunos concluintes do ensino médio representavam os verdadeiros sobreviventes de um sistema excludente, totalmente inadequado ao processo de democratização do conhecimento como exigem as profundas mudanças em curso na sociedade contemporânea.

Inscrever o ensino médio na agenda dos educadores e formuladores de políticas públicas era tarefa inadiável. Democratizar o acesso ao ensino médio, meta já alcançada por quase todos os países da América Latina, transformou-se num dos principais objetivos da nova agenda do governo. Não menos importante era a urgente necessidade de conceber uma reforma que, além de repensar o currículo, fosse também capaz de propor um novo desenho aos sistemas de ensino sob a responsabilidade dos estados, em consonância com os princípios federativos que regem o Estado brasileiro.

Uma nova Lei de Diretrizes da Educação tramitava no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Sua tramitação era lenta e suscitava intensos debates e polêmicas. Ao final de 1996, depois de um ano do governo Fernando Henrique, o país finalmente aprova sua lei geral da educação, após a redemocratização.

A Constituição Federal estabelece como preceito a "progressiva universalização do acesso ao ensino médio gratuito", ou seja: o ensino médio deve ser

progressivamente estendido a todos aqueles que concluírem o ensino fundamental, ainda que não haja obrigatoriedade de cursá-lo. O ensino médio passa a integrar o processo que a nação considera básico para o exercício da cidadania, para o acesso às atividades produtivas, inclusive para o prosseguimento dos estudos em prol do desenvolvimento pessoal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9.394), aprovada em 1996, imprime um novo significado aos preceitos constitucionais, ao incluir o ensino médio como etapa final da educação básica no Brasil, abrindo aos jovens a possibilidade de acesso a um nível de escolaridade mais elevado. O conceito de "educação para todos" transbordou do ensino fundamental obrigatório ou da escola primária, como é chamada em muitos países, para incluir, num conceito de educação básica, a educação infantil e o ensino médio, conforme compromissos assumidos na Declaração de Jomtiem. A LDB incorporou os objetivos da Educação para Todos ao texto legal, criando a Década de Educação e tornando o Brasil um dos raros países do mundo que teve a ousadia de inscrever em sua lei geral de educação os compromissos de Jomtiem.

Assim, no Brasil, vai-se delineando uma nova paisagem na década de 1990: à medida que se universaliza e se consolida o ensino fundamental, grandes contingentes de jovens egressos buscam novos caminhos. Cresce a matrícula do ensino médio, aumenta extraordinariamente a oferta de vagas no setor público, cai o número de jovens freqüentando o período noturno, implanta-se um novo currículo, uma nova estrutura organizacional reordena o ensino médio propedêutico e a educação profissional (que não será objeto deste ensaio) e, por fim, um novo sistema de avaliação — o Enem — passa a induzir o processo de reforma, em particular no que se refere às novas diretrizes curriculares.

Este artigo trata da implantação da reforma do ensino médio e se apóia nos resultados do Enem para analisar os limites e enormes desafios a serem enfrentados para se atingir a plena universalização do acesso e a qualidade desejável ao término da educação básica.

Contexto

É oportuno lembrar que, no início dos anos 1950, o número de matrículas do secundário não ultrapassava 650 mil alunos, para uma população total de mais de cinqüenta milhões de pessoas. Na década de 1960, observa-se um tímido movi-

mento de expansão, em conseqüência da implantação do sistema de equivalência dos estudos secundários de caráter profissionalizante aos estudos acadêmicos. No entanto, essa equivalência era apenas formal, não conferindo as condições efetivas para a profissionalização dos alunos que porventura não desejassem prosseguir os estudos.

No início dos anos 1970, a lei de organização do sistema educacional brasileiro estabeleceu que o ensino obrigatório passaria a ser de oito anos seqüenciais, incorporando a primeira etapa do nível secundário ao antigo ensino primário. Com isso melhoraram as oportunidades legais de mais anos de escolaridade a toda a população, transformando-se o ensino médio em curso de segundo ciclo secundário obrigatoriamente profissionalizante. Na prática, a interpretação da lei e os arranjos que sucederam a sua regulamentação acabaram criando duas modalidades de ensino médio: uma profissionalizante e outra propedêutica.

Essas mudanças geraram uma primeira onda de crescimento do ensino médio, devido à eliminação do exame de passagem entre o antigo primário e o primeiro ciclo do secundário. Assim, entre 1970 e 1980, mais de um milhão de novos alunos se matricularam no ensino médio. Mas esse crescimento não se manteve nos anos 1980, observando-se a retomada da expansão das matrículas apenas nos anos 1990. As principais causas da interrupção do crescimento do ensino médio podem ser atribuídas ao equivocado modelo implementado e à baixa qualidade da educação obrigatória, resultando em altas taxas de repetência e conseqüente obstrução do fluxo de alunos. Para os segmentos de baixa renda, o grande desafio limitava-se à conclusão do ensino fundamental, e eram poucos os bem-sucedidos.

A nova onda de expansão da matrícula do médio em meados dos anos 1990 ultrapassou de longe o ritmo de crescimento observado nos anos 1970. Chegamos a 2003 com mais de nove milhões de alunos. No pico da primeira onda de crescimento nos anos 1970, a participação da escola privada na matrícula atingia seu ponto mais alto, mais de 46% do total da matrícula. No ano 2000, a participação da rede privada na oferta cai para menos de 15%, mostrando que a expansão se dá basicamente pelo esforço do setor público.

Dois fatores podem explicar a extraordinária expansão do ensino médio na última década. De um lado, a melhoria do fluxo escolar do ensino fundamental, com a progressiva queda das elevadas taxas de repetência, provocou nova de-

Tabela 1 – Evolução da matrícula inicial no ensino médio por dependência administrativa, Brasil, 1971-2003

Ano	Total	Pública					Privada	%
		Total	%	Federal	Estadual	Municipal		
1971	1.119.421	632.373	56,5	44.604	536.695	51.074	487.048	43,5
1980	2.819.182	1.508.261	53,5	86.125	1.324.682	97.454	1.310.921	46,5
1991	3.772.698	2.753.324	73	103.092	2.472.964	177.268	1.019.374	27
1995	5.374.831	4.210.346	78,3	113.312	3.808.326	288.708	1.164.485	21,7
1998	6.968.531	5.741.890	82,4	122.927	5.301.475	317.488	1.226.641	17,6
1999	7.769.199	6.544.835	84,2	121.673	6.141.907	281.255	1.224.364	15,8
2000	8.192.948	7.039.529	85,9	112.343	6.662.727	264.459	1.153.419	14,1
2001	8.398.008	7.283.528	86,7	88.537	6.962.330	232.661	1.114.480	13,3
2003	9.072.942	7.945.425	87,5	74.344	7.667.713	203.368	1.127.517	12,5
% 1971/2003	710,5	1.156,40		66,7	1.328,70	298,2	131,5	
% 1995/2003	68,9	88,7		-34,4	101,3	-29,6	-3,2	

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

manda por educação de nível médio. De outro, as inovações tecnológicas das últimas décadas têm levado a constantes inovações na produção de bens e serviços e ao surgimento de setores produtivos muito avançados em termos tecnológicos. Os produtos e processos passaram a ter uma obsolescência muito rápida. Criam-se novos desequilíbrios vinculados a conhecimentos técnicos aplicados ao processo produtivo, o que altera radicalmente as demandas da sociedade sobre o setor educacional.

É preciso garantir condições para a educação com constante adaptação à rápida evolução tecnológica. A rearticulação da educação, do trabalho e da tecnologia constitui um novo desafio que exige mais flexibilidade institucional, parcerias inovadoras e conteúdos em permanente atualização.

A educação média torna-se então uma questão central no debate dos sistemas educacionais no mundo hoje, na tentativa de articular os objetivos de preparação para o prosseguimento de estudos, de preparação para o exercício da cidadania, do trabalho e de desenvolvimento pessoal.

Está ultrapassado o modelo da educação restrita a um certo período da vida das pessoas; hoje a educação deve ser permanente, de modo a permitir freqüentes retornos a novos aprendizados. Neste novo paradigma está a educação básica de caráter geral. Todo jovem deve desenvolver as habilidades e competências para aprender a aprender, ou seja, deve desenvolver o raciocínio, o pensamento crítico e a capacidade de contextualizar os conhecimentos adquiridos.

Nesta nova concepção, a formação profissional deve passar a ser complementar à educação básica e organizada de forma flexível, para permitir sua permanente atualização à evolução técnica. O ensino não pode continuar a ser puramente acadêmico quando se está lidando com alunos que não pretendem ir ao ensino superior. A educação permanente que a nova sociedade requer exige, portanto, que os sistemas educacionais viabilizem duas condições: a universalização do ensino médio e a existência de um amplo e diversificado sistema de educação profissional pós-médio flexível e aberto a todos. Esse foi o sentido da reforma brasileira.

Na última década, muito foi feito para superar o atraso acumulado por décadas de negligência na educação brasileira. Hoje, 97% das crianças de sete a 14 anos estão na escola, e o analfabetismo vem caindo de forma drástica. Se o ensino fundamental foi praticamente universalizado, o mesmo não se pode dizer do ensino médio, como mostram os dados apresentados mais adiante.

O problema maior está na qualidade do ensino, que não assegura o nível de aprendizagem indispensável. Parte do problema reside na incorporação de novos grupos sociais à escola. Muitas vezes, os professores não são suficientemente treinados para lidar com alunos cujos pais tiveram pouca ou nenhuma escolaridade ou vindos de famílias desfeitas. Mas parte do problema também se deve à falta de incentivos à carreira docente e aos programas de formação inicial e continuada dos professores, muitas vezes inadequados à promoção da melhoria da qualidade.

A responsabilidade pela educação, entretanto, não cabe apenas ao governo federal. Pela Constituição, o ensino básico é atribuição dos estados e municípios, os quais são obrigados a aplicar 25% de seus orçamentos em educação. O conjunto desses recursos é muito maior do que o que está disponível para o governo federal. Uma política realista deve prever, portanto, um esforço conjunto das três esferas de governo.

No Brasil, o ensino médio sempre oscilou entre duas alternativas básicas: oferecer um ensino profissionalizante com caráter de terminalidade ou oferecer um ensino propedêutico voltado ao prosseguimento dos estudos em nível superior. Nessa segunda possibilidade, cabe ainda sua segmentação em função da área do curso superior que o aluno pretenda seguir.

A única via para alcançar um maior nível de escolaridade por parte dos que já haviam ultrapassado a idade normal de freqüência à escola era por meio dos esquemas de educação supletiva de ensino fundamental e médio, o que praticamente lhes fechava a porta para a formação profissional de nível técnico.

A reforma comandada pelo Ministério da Educação, no período 1995-2002, objetivou sua melhoria e expansão sintonizada com as demandas do setor produtivo e com as necessidades de desenvolvimento do país, da sociedade e dos cidadãos. Diferentemente da visão predominante na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1971, a proposta da atual LDB trabalha o conceito de uma escola de ensino médio que garanta a continuidade ao ensino fundamental, veiculando uma cultura de caráter geral voltada à compreensão do mundo atual e, ao mesmo tempo, que mantenha os cursos técnicos, posterior ou concomitantemente ao ensino propedêutico, para atender às demandas de uma clientela que, em grande parte, já é de trabalhadores.

A matriz de inspiração da reforma brasileira, concretizada por meio da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em 20 de

dezembro de 1996 e nos decretos posteriores, foi o novo paradigma educacional que passou a orientar a maioria das reformas educativas de ensino médio e profissional no mundo durante os anos 1990. Leis não mudam a realidade, mas inegavelmente funcionam como convocação e orientação da mudança.

No Brasil, o ensino técnico-profissional, ao longo de sua história, foi capturado por setores da classe média com intenção de se preparar para o ingresso no ensino superior e não para o mercado de trabalho. Como as melhores escolas técnicas eram as instituições federais, que ofereciam gratuitamente educação geral e ensino técnico, elas acabaram se transformando em cursos preparatórios ao ensino superior. Com isso perdiam os alunos realmente interessados em aprender uma profissão, e o mercado de trabalho tinha dificuldades de encontrar profissionais qualificados.

Uma mudança extremamente substantiva da reforma foi a desvinculação da educação profissional do ensino médio, passando ela a complementar a formação básica, isto é, a educação profissional não substitui a educação básica e nem com ela concorre.[2] A LDB também estabeleceu que o ensino médio pode ser cursado concomitantemente ao ensino técnico profissional. Isso exigiu e exige um enorme esforço do governo e da sociedade para criar cada vez mais opções de estudos no pós-médio.

Assim, a reforma do ensino médio que começou a ser implantada no ano de 1999 está baseada num conjunto de políticas que podem ser resumidas em quatro eixos principais:

1) Expansão do sistema visando a sua progressiva universalização;
2) Redefinição do papel do ensino médio no processo educacional;
3) Melhoria das condições de oferta;
4) Melhoria da qualidade do ensino.

O crescimento do ensino médio

Após quase duas décadas de crescimento vegetativo, que acompanhou diretamente o crescimento do ensino superior, o ensino médio brasileiro teve, na

---

[2] Ver o artigo de Cláudio de Moura Castro neste volume.

Tabela 2 – Crescimento do ensino médio

Nível de ensino / Ano	Matrícula	Concluintes	Taxa de escolarização bruta	Taxa de escolarização líquida
Ensino Médio				
1970	1.119.421	–	–	–
1980	28.191.824	545.643	33,3	14,3
1991	3.772.698	666.334	40,8	17,6
1994	4.932.552	917.298	47,6	20,8
1998	6.968.531	1.535.943	68,1	30,8
2002	8.710.584	1.853.343	74,8	32,6

* concluintes 2001.
Fonte: MEC/Inep.

última década, uma expansão extraordinária. Foi o nível de ensino que mais cresceu, superado apenas pelo supletivo de nível médio.

De fato, os números são eloqüentes: de acordo com o censo escolar do Ministério da Educação, no ano de 2002, cerca de 8,7 milhões de alunos estavam matriculados no ensino médio, mais que o dobro do número de alunos matriculados no início da década de 1990. Entre 1995 e 2003, o ensino médio regular incorporou 3,7 milhões de novas matrículas, depois de 14 anos de crescimento vegetativo. No período 1980-1994, o sistema havia acrescido apenas 1,8 milhão de matrículas às já existentes. Também o número de estudantes que concluem este nível de ensino cresceu. De 1991 a 1994, o número de concluintes havia aumentado 40%, passando de 660 mil para 917 mil concluintes. A partir de 1994, o sistema promoveu um melhor fluxo escolar, alcançando em 2001 mais de 1,8 milhão de concluintes.

Mas ainda é grande o número de estudantes que encontra dificuldade em concluir seus estudos no ensino médio. Nos últimos anos, os alunos em atraso escolar, com idade acima dos 18 anos, e aqueles que precisaram abandonar os estudos estão buscando cada vez mais a educação de jovens e adultos. De acordo com a lei, é permitida ao jovem a obtenção da certificação de conclusão de nível médio por meio de cursos preparatórios de forma mais condensada e rápida (o chamado supletivo) mediante a realização de exame oficial. Foram organizadas diferentes ofertas para educação de jovens e adultos, principalmente pela sociedade civil, ONGs, comunidades religiosas, empresas.

A matrícula dessa modalidade de ensino praticamente triplicou de 1995 a 2001. O sucesso em concluir os estudos também aumentou. Em 1995, os cálculos de fluxo escolar estimavam 71 concluintes para cada cem ingressantes. As estimativas para o ano de 1999 indicam uma taxa esperada de 78 concluintes para cada cem ingressantes.

Esse aumento na demanda deve-se, por um lado, à progressiva ampliação de concluintes do ensino fundamental e, por outro, às características de um mercado de trabalho que, cada vez mais limitado e exigente quanto às credenciais educacionais requeridas, impulsiona os jovens e suas famílias a prolongarem seu investimento na escolarização, especialmente nos grandes centros e estados mais desenvolvidos.

Segundo dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais — Inep sobre a educação no Brasil em 2001, já é possível identificar tendências de melhorias no aproveitamento dos alunos da educação básica, incluindo o ensino médio. Nesse nível, houve uma evolução da taxa de aprovação dos alunos, de 71,6% para 75,8% entre 1996 e 2000, e uma diminuição no número de reprovações, de 9,5% para 7,5%, no mesmo período. A quantidade de alunos que abandonam a escola também tem diminuído. Nesse mesmo intervalo de tempo, ela caiu de 18,9% para 16,7%. Embora a melhoria desse indicador represente um aumento do número de concluintes da educação básica, chegar ao ensino médio continua sendo o desafio para grande parte dos jovens (Abramovay & Castro, 2003, p. 25-26).

Outro aspecto a destacar é que o crescimento no atendimento deu-se principalmente nas redes públicas municipais e estaduais. No intervalo 1985-1997, a taxa de crescimento de ambas foi, respectivamente, 174% e 161%, enquanto na rede particular essa taxa foi de 26,2%.

Além da pressão do mercado, que passou a exigir o diploma de ensino médio como credencial de acesso ao mundo do trabalho, essa expansão pode ser explicada por quatro fatores principais:

1) Os resultados positivos de um conjunto de políticas ligadas à melhoria do funcionamento do ensino fundamental;

2) A ênfase em programas de combate à repetência e melhoria do fluxo escolar;

3) A reforma do ensino médio e as políticas implementadas com o objetivo de fortalecer o secundário como etapa final da educação básica;

4) O Exame Nacional do Ensino Médio — Enem, implantado a partir de 1998.

A nova LDB de 1996 projetou o desenvolvimento de novas diretrizes curriculares e a concepção de um sistema de avaliação do sistema educacional como instrumentos de auxílio na implementação de um ensino mais rico e analítico. Isso redundou na definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio e na criação do Enem.

As novas diretrizes curriculares

O primeiro passo da reforma foi a integração do ensino médio à educação básica, ou seja, a educação escolar que deveria ser oferecida a todo cidadão e ser a base educacional para o exercício da cidadania. Para tanto, a educação profissionalizante deveria ser complementar à educação básica, de forma que a educação para o trabalho não se confundisse com ensino profissionalizante. Na educação básica, as competências, habilidades e conteúdos, a serem desenvolvidos de modo contextualizado, devem ser obrigatoriamente preparação básica para o trabalho, mas não profissionalização em sentido estrito.

Duas idéias-força passaram a orientar as políticas do governo: a melhoria da qualidade da educação básica para todos e a oferta diversificada de educação pós-básica. Como etapa final da educação básica, o ensino médio deveria apontar tanto para a inserção dos jovens no mercado de trabalho quanto para o prosseguimento dos estudos, mas deveria ter como principal objetivo a educação para a vida cidadã.

Para cumprir essa finalidade, a reforma pautou-se pela ênfase na contextualização da aprendizagem e pertinência dos conteúdos e competências a serem desenvolvidos pela escola. Um grupo de consultores plural e diversificado, constituído por especialistas de várias universidades, professores da rede pública, dirigentes de escolas, secretários de Educação e equipes técnicas dos estados, encarregou-se de identificar as boas experiências, articular a concepção do novo currículo, discutir os entraves ao financiamento da expansão do sistema e elaborar um planejamento estratégico para melhor equipar as redes de ensino sob a responsabilidade dos estados da federação.

Um fator relevante no debate que precedeu a reforma foi o envolvimento dos meios de comunicação no processo. Entrevistas em jornais, rádios e televisão, definição de uma agenda de encontros regionais por todo o país, articulação

com os sindicatos foram constantes no período 1995-1997. No final de 1997, encaminhou-se ao Conselho Nacional de Educação (CNE) uma proposta de diretrizes curriculares para o ensino médio que, na verdade, extrapolava o que tradicionalmente se entende por reforma curricular, ao incluir aspectos organizacionais e de gestão da escola. O debate e as audiências públicas no CNE se desenrolaram ao longo de 1998 e, finalmente, em 1999 as diretrizes foram homologadas pelo ministro da Educação.

Em 1998, o CNE estabeleceu, por força de lei, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Resolução CEB/CNE nº 03/98), baseadas, por sua vez, no parecer CEB/CNE nº 15/98. Nessas diretrizes baseiam-se os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, documento de caráter orientador de conteúdos básicos para as disciplinas escolares. Os PCN são uma referência comum para todo o país, mas podem ser adaptados às características de cada região.

Os novos parâmetros do ensino médio, elaborados por um conjunto de especialistas contratados pelo Ministério da Educação, estão baseados fundamentalmente nos vínculos com os diversos contextos de vida dos alunos e no domínio de competências e habilidades básicas, e não mais no acúmulo de informações. Entendido como educação geral, o novo conceito de ensino médio articula um forte segmento científico e tecnológico ao humanismo, com possibilidade de diversidade de trajetos na construção do currículo pela escola, o que não se confunde com educação profissional, que pode ser realizada em escolas especializadas ou empresas sem substituir a educação básica geral oferecida pelo nível médio.

Neste sentido, a reforma assenta-se em três eixos:

1) A flexibilidade, para atender a diferentes pessoas e situações de mudança que caracterizam a sociedade do conhecimento;

2) A diversidade que assegure a devida atenção às necessidades dos diferentes grupos em diferentes espaços, com idades distintas;

3) A contextualização que, ao garantir uma base comum ao currículo nacional, permite também a diversificação de trajetos das grades curriculares e a constituição de significados que dão sentido ao processo de aprendizagem.

O que isso quer dizer na prática? Até os anos 1970, o ensino médio profissional devia preparar pessoas capazes de dominar a utilização das máquinas e de dirigir processos de produção. Daí surgiu a política de transformar parte do

ensino médio em ensino profissionalizante. Na década de 1990, a "revolução das tecnologias da informação" fez com que o volume de informações sofresse um processo constante de substituição do conteúdo aprendido, exigindo do aluno a "aquisição de conhecimentos básicos, a preparação científica e a capacidade de utilizar as diferentes tecnologias relativas à área de atuação"[3].

As propostas contidas nessa iniciativa partem da análise do crescimento da matrícula no ensino médio, notando que esse crescimento incide, sobretudo, na escola pública e no período noturno e, portanto, reflete a chegada de novos atores, inclusive trabalhadores, à escola de nível médio. Segundo Guiomar Namo de Mello, relatora do parecer nº 15 do Conselho Nacional de Educação:

> (...) para acolher esse novo contingente — cujo afluxo tende a aumentar ainda mais nos próximos anos —, o ensino médio não pode ser só passagem para a educação superior: a concepção da preparação para o trabalho aponta para a superação da dualidade do ensino médio: essa preparação será básica, ou seja, aquela que deve ser base para a formação de todos e para todos os tipos de trabalho. Por ser básica terá como referência as mudanças nas demandas do mercado de trabalho, daí a importância da capacidade de continuar aprendendo; não se destina apenas àqueles que já estão no mercado de trabalho ou que nele ingressarão no curto prazo (Mello, 1998, p. 15).

Foi preciso ir além das duas alternativas historicamente colocadas — acadêmica ou profissionalizante — para gerar um modelo capaz de dar conta das competências cognitivas necessárias para seguir aprendendo, conviver, produzir e definir uma identidade própria. Como muitas profissões poderão deixar de existir nos próximos anos, e muitas outras poderão ser criadas, é preciso desenvolver flexibilidade, criatividade, polivalência, capacidade de aprendizagem contínua.

Os Parâmetros Curriculares destacam em sua introdução que qualquer currículo deve definir conteúdos e estratégias para capacitar os cidadãos a desenvolver conhecimentos nos três domínios da ação humana: a vida em sociedade (relações políticas), a atividade produtiva (relações de trabalho) e a experiência subjetiva (simbolizações). Para isso, parte-se de quatro premissas "apontadas

---

[3] PCN Ensino Médio, p. 15.

pela Unesco como eixos estruturais da educação na sociedade contemporânea: aprender a conhecer (...) aprender a fazer (...) aprender a viver (...) aprender a ser"[4]. Com base nessas premissas os Parâmetros propõem um currículo da educação média que se torne responsável pela formação geral do aluno, atribua significado ao conhecimento escolar e estimule o desenvolvimento das competências afetivas e cognitivas, como as capacidades de pesquisar, raciocinar, argumentar, trabalhar em grupo, desenvolver valores éticos — como a tolerância, a generosidade, o respeito ao outro —, ser criativo e aprender a aprender continuamente, por meio de um processo de ensino e de aprendizagem contextualizado, não compartimentalizado e não baseado na quantidade de informações e no simples exercício de memorização.

Para atender a essas exigências, os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio propõem eixos básicos que devem ser construídos em torno de duas bases: a Base Nacional Comum e a Parte Diversificada. A Base Nacional Comum deve preparar os estudantes para buscar informação, gerar informação e saber usar essa informação para solucionar problemas concretos na produção de bens e prestação de serviços, pois "qualquer competência requerida no exercício profissional, seja ela psicomotora, socioafetiva ou cognitiva, é um afinamento das competências básicas. Esta educação geral permite a construção de competências que se manifestarão em habilidades básicas, técnicas ou de gestão"[5]. Ela está dividida nas seguintes áreas: linguagens, códigos e suas categorias; ciências da natureza, matemática e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias. A parte diversificada do currículo deve atender às características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. Finalmente, há nos Parâmetros Curriculares uma recomendação muito forte para que todo esse aprendizado seja norteado pela *interdisciplinaridade* e *contextualização*: assim, as linguagens, a filosofia, as ciências naturais e humanas e as tecnologias devem ser tratadas de forma matricial para superar o tratamento estanque e compartimentalizado que tanto caracterizam o ensino escolar dominado por especializações que não se comunicam. Também o contexto em que estes estudantes vivem

---

[4] PCN Ensino Médio, p. 29-30.

[5] PCN Ensino Médio, p. 30-31.

deve ser considerado, não para se restringir a ele, mas sim para "gerar a capacidade de compreender e intervir na realidade"[6].

Para que tais objetivos sejam alcançados, o ensino médio precisa ser entendido como modalidade unitária que contemple a diversidade e a flexibilidade, de modo que o novo currículo seja concomitantemente:

1) Diversificado quanto aos conteúdos e contextos selecionados, com foco em áreas de conhecimento que respondam às necessidades da produção de bens, serviços e conhecimentos da vida cidadã e dos indivíduos;

2) Unificado quanto às competências cognitivas, afetivas e sociais que se constituem na base dos conteúdos diversificados, de modo a garantir educação geral e comum para todos.

Assim, a educação profissional passa a ser considerada complementar ao ensino médio, porque é complementar a toda a educação básica e exige níveis diferenciados de escolaridade para os distintos níveis de qualificação. A articulação adequada entre a preparação básica para o trabalho, oferecida pelo ensino médio, e a educação profissional, destinada a preparar para o exercício de funções específicas de trabalho, no nível técnico ou superior, deve ser obtida em estudos posteriores ou diretamente no trabalho.

A busca da qualidade do ensino

Um dos maiores desafios da reforma do ensino médio no Brasil é a adequação entre a necessária expansão da oferta e os esforços para assegurar a melhoria de sua qualidade. Vive-se um processo de massificação acelerada da educação média, que precisa ser acompanhado da melhoria da qualidade em paralelo ao processo de inclusão social das camadas historicamente excluídas. Os indicadores mostram que a eficiência do sistema tem melhorado: a matrícula cresceu 71% entre 1994 e 2001; o número de concluintes aumentou em 102% no mesmo período; passamos de uma taxa de cobertura líquida da coorte de 15 a 17 anos de 16%, em 1994, para 33%, em 2001. Portanto, dobrou a participação na matrícula dos jovens na faixa etária correta em apenas oito anos.

---

[6] PCN Ensino Médio, p. 36.

Países que vêm apresentando melhoria crescente no desempenho de seus alunos no período recente, como a Coréia, promoveram a expansão do sistema e a inclusão massiva no secundário nos anos 1970 e posteriormente passaram a investir pesadamente em melhoria da qualidade. Trata-se, portanto, de um enorme desafio assegurar a expansão com qualidade, processo que nos países desenvolvidos costuma levar em média duas décadas.

O grande desafio situa-se na melhoria do processo pedagógico dentro das escolas, cabendo à esfera administrativa central uma ação de fomento e assistência técnica às escolas. Isso requer a melhoria das práticas pedagógicas na sala de aula, forte ênfase em programas de formação continuada de professores e melhoria de gestão, no sentido de promover a progressiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola.

Melhorar a gestão significa inovar na gestão da sala de aula, da escola e dos órgãos intermediários do sistema. A base da ação pedagógica inovadora está na formação continuada e em serviço dos professores e no desenvolvimento de recursos e metodologias adequadas à nova concepção curricular. Também a gestão inovadora da escola repousa na formação continuada dos diretores e gestores da escola, como no desenvolvimento de uma cultura de planejamento escolar, de avaliação institucional e de aprendizagem dos alunos. E, neste sentido, a escola pública brasileira ainda está muito distante da reforma proposta.

Nesta perspectiva, o MEC produziu, publicou e distribuiu os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio contendo os textos legais e um conjunto de referências de apoio ao professor. Produziu-se uma série de programas para as escolas médias, veiculadas diariamente pela TV-Escola, canal de TV do Ministério da Educação, procurando oferecer às escolas uma caixa de ferramentas para a implementação da reforma. Essa programação procurou cumprir três objetivos principais: apoiar o trabalho do professor em sala de aula; disponibilizar materiais e informações atualizadas que auxiliem na formação em serviço dos professores e gestores de escolas; difundir a concepção da reforma e sua ênfase na interdisciplinaridade e contextualização da aprendizagem.

A avaliação do ensino médio, por meio do Enem e do Saeb, é também aspecto central da reforma e da política de fomento à melhoria da qualidade. O Enem, como mecanismo de avaliação dos indivíduos ao final de sua escolaridade básica, busca traduzir, por meio da redação e da prova objetiva, os princípios e diretri-

zes da reforma do ensino médio. O Saeb, como elemento central do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, promove a avaliação dos sistemas de ensino e busca identificar os principais entraves que dificultam a implementação da reforma, com o objetivo de subsidiar políticas de melhoria da qualidade do ensino. O Enem produz um amplo diagnóstico do perfil dos alunos, o Saeb produz um profundo diagnóstico dos sistemas de ensino, da matriz organizacional da escola e um perfil detalhado dos professores e diretores do sistema.

O Exame Nacional do Ensino Médio – Enem

O Exame Nacional do Ensino Médio tem sido um valioso instrumento da política de implementação da reforma do ensino médio, difundindo seus objetivos de forma intensiva para todo o Brasil.

O Enem tem como ênfase a avaliação do perfil de saída dos egressos deste nível de ensino. Seu objetivo principal é proporcionar uma avaliação do desempenho dos alunos, ao término da escolaridade básica, segundo uma estrutura de competências associadas aos conteúdos disciplinares, que se espera tenha sido incorporada pelo aluno, para fazer frente aos crescentes desafios da vida moderna.

O que está presente na concepção do Enem é a importância de uma educação com conteúdos analiticamente mais ricos, voltados para o desenvolvimento do raciocínio e a capacidade de aprender a aprender, buscando a eliminação paulatina dos currículos gigantescos e permitindo que as escolas do ensino médio concentrem-se no que é importante ensinar. Neste sentido, a escola deve assegurar aos alunos o desenvolvimento das estruturas mais gerais das linguagens, das ciências, das artes e da filosofia, numa dinâmica de ensino que permita ao jovem mobilizar esses conhecimentos tradicionais na busca de soluções criativas para problemas cotidianos devidamente contextualizados. O valor da formação não reside no armazenamento de muitas informações ou memorização de muitos fatos, mas no desenvolvimento das estruturas mentais que permitem ao jovem e ao adulto enfrentar problemas novos usando as velhas e boas teorias científicas.

Utilizado como auto-avaliação por milhares de jovens estudantes, o Enem fornece, ao mesmo tempo, uma medida das respostas que a escola apresenta diante dos mesmos desafios impostos pela sociedade, tanto em relação ao pleno

exercício da cidadania, como no sentido de prover uma formação adequada para o nível superior de ensino, dentro de uma concepção orientada para a aprendizagem continuada. Ao construir uma matriz de competências e habilidades que serviu de referência para a avaliação, o Enem estabeleceu, pela primeira vez no Brasil, um padrão de referência (*benchmark*) para o término da escolaridade básica, da mesma forma que o fazem outros exames internacionais, como, por exemplo, o SAT (Scholastic Aptitude Test) nos Estados Unidos, o Baccalaureate na França, dentre outros.

Neste sentido, o Enem permite ao poder público dimensionar e localizar as lacunas que debilitam o processo de formação dos jovens e dificultam sua realização pessoal e sua inserção no processo de produção da sociedade. De outro lado, como instrumento de política pública, busca diretamente em seu público-alvo subsídios para avaliação das orientações a serem seguidas.

A estrutura conceitual de avaliação do Enem vem se aprimorando desde sua primeira aplicação em 1998, tendo como referência principal a articulação entre o conceito de educação básica e o de cidadania. É uma única prova, multidisciplinar, com uma redação e 63 questões objetivas, baseadas numa matriz de cinco competências e 21 habilidades, não dividida, portanto, por disciplina, como é o caso da maioria dos demais exames. O Enem segue as orientações da reforma do ensino médio e contempla as diretrizes dos Parâmetros Curriculares do Ensino Médio, ao demonstrar, por meio de uma prova, como é possível trabalhar os diferentes conteúdos numa perspectiva transdisciplinar, privilegiando a aprendizagem a partir da resolução de problemas de temáticas presentes no contexto pessoal dos alunos e social da escola e do meio onde estão inseridos.

As cinco competências avaliadas no Enem contemplam:

- domínio da língua portuguesa, domínio das linguagens específicas das áreas matemática, artística e científica;
- aplicação de conceitos para a compreensão de fenômenos naturais, processos histórico-geográficos, produção tecnológica e manifestações artísticas;
- utilização de dados e informações para tomada de decisões diante de situações-problema;
- construção de argumentação consistente;

- capacidade de elaboração de propostas de intervenção na realidade, respeitando valores humanos e considerando a diversidade sociocultural do país.

Em sua quinta edição, em 2002, o Exame Nacional do Ensino Médio atingiu a marca de 3,3 milhões de alunos avaliados desde 1998. O exame, de caráter voluntário, cresceu substancialmente a partir de 2001, quando se tornou gratuito para alunos egressos de escolas públicas. Além disso, foi ampliado para um número cada vez maior de municípios, com vistas a facilitar o acesso a todos os que estão concluindo o ensino médio em todo o país.

O Enem tem possibilitado uma compreensão mais palpável dos eixos estruturadores da reforma do ensino médio: interdisciplinaridade, contextualização e resolução de problemas. Tem permitido que professores e especialistas em educação visualizem o desempenho desejado dos jovens de forma clara, tal como é exigido em cada uma de suas questões. Neste sentido, o Enem é um poderoso instrumento indutor de mudanças, na medida em que expressa no que é avaliado aquilo que deveria ter sido ensinado.

Um de seus principais resultados tem sido a aceitação por parte das escolas, traduzida pela opinião de professores e alunos. O Enem vem sendo considerado peça importante para a aferição de competências dos egressos do ensino médio, e, conforme pode ser visto na tabela 3, é crescente o número de universidades e outras instituições de ensino superior que utilizam seus resultados como parte dos critérios de seleção de candidatos aos cursos de graduação.

Tabela 3 – Números do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

Anos	Número de IES que utilizam o Enem*	Número de municípios que sediam o exame	Número de inscritos presentes no exame
1998	1	184	115.575
1999	93	162	315.960
2000	199	187	352.487
2001	296	277	1.200.883
2002	338	600	1.327.577
Total acumulado de participantes			3.312.482

* Instituições de ensino superior que já utilizam os resultados do exame como critério de seleção a seus cursos de graduação.
Fonte: MEC/Inep.

Essa observação nos remete então ao problema do ingresso no ensino superior.

> Houve uma estratégia explícita do Ministério da Educação de tentar influir junto às instituições de ensino superior no sentido de estas reverem o seu vestibular, seja valorizando a nota do Enem no processo de ingresso, seja elaborando provas mais próximas ao seu espírito. Nesse sentido, o Exame pretende avançar num ponto crítico, o fato de o processo de seleção para a educação superior ter enorme influência sobre o que é realmente desenvolvido no ensino médio (Abramovay & Castro, 2002, p. 220).

As pretensões quanto ao potencial democratizador do exame vão além, como atesta artigo do pró-reitor de graduação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp):

> A auto-exclusão desses estudantes (egressos das escolas públicas) é notória nos vestibulares mais concorridos. Na Unicamp, por exemplo, a cada ano se inscrevem apenas cerca de 30% dos alunos egressos de escolas públicas de nível médio, enquanto estas representam mais de 80% das matrículas desse nível de ensino no estado de São Paulo. Com o intuito de possibilitar uma diminuição na auto-exclusão de candidatos ao vestibular, muitas vezes desconhecedores das competências desenvolvidas durante o seu ensino básico; de contribuir para a melhoria da auto-estima; de incentivar a realização de um exame que ocorre em todo o país e para o universo muito abrangente de alunos concluintes do ensino básico; e, finalmente, pensando na possibilidade de poder contribuir para a melhoria do instrumento de avaliação utilizado em seu conteúdo e em sua forma, as três universidades paulistas resolveram adotar, a partir de 1999, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como um dos componentes de seu ingresso (Cortelazzo, 2001, p. 7).

Portanto, embora as instituições de ensino superior sejam autônomas para decidir se irão utilizar os resultados do Enem e de que forma isso será feito, e embora o Enem não seja um requisito para a obtenção do diploma, ele é um exame valorizado pelo Ministério da Educação e pelos alunos, principalmente na medida em que passa a ter algum peso no processo de ingresso na educação superior.

Com a abrangência obtida em 2002, foi possível captar, em todo o país, a percepção dos jovens egressos do ensino médio sobre sua experiência escolar, a

caracterização das escolas que freqüentaram e suas opiniões sobre as relações intervenientes no processo de aprendizado e convivência escolar.

O Enem 2002, particularmente, procurou ampliar seu entendimento sobre os limites e possibilidades do jovem brasileiro por meio do aprofundamento da identificação de seus valores, opiniões e atitudes. Neste sentido, buscou-se mapear seus interesses e expectativas, o entorno de suas relações pessoais e as formas de inserção no debate público. Um projeto pedagógico que almeja patamares superiores de cidadania precisa ter seu subsídio no conhecimento permanente e atualizado das opiniões e reivindicações das pessoas e, dessa forma, complementar o círculo virtuoso do trabalho do professor e da escola com seus alunos.

Resultados mais significativos observados no Enem

O desempenho no Enem é medido a partir de cinco competências básicas: domínio de linguagens, compreensão de fenômenos, enfrentamento de situações-problema, construção de argumentações e elaboração de propostas de intervenção na realidade.

Desde sua primeira edição, o exame vem destacando a leitura compreensiva como uma competência básica que permeia todas as demais, tanto na redação quanto na parte objetiva. A leitura mais elaborada pressupõe a mobilização de vários mecanismos psicolingüísticos. O principal deles é o conhecimento lingüístico — o domínio da língua escrita padrão —, sem o qual todos os demais ficam prejudicados, ainda que, isolado, ele não garanta a leitura compreensiva.

Afinal, "leitura do mundo" exige o domínio de habilidades e estratégias de processamento de informações que abrangem a linguagem matemática e científica, textos com diagramas, gráficos, tabelas, *charges*, enfim, os vários tipos de códigos sociais complexos que cada vez mais são incorporados e manifestados na linguagem.

O conhecimento textual complementa o conhecimento lingüístico. A redação e a parte objetiva são organizadas a partir de textos expositivos, devendo o leitor dominar sua organização e estrutura. O eixo central do texto expositivo é o tema, apresentado por relações lógicas — premissas e conclusões, causa e efeito etc. Provavelmente, a dificuldade dos participantes no manuseio de texto pode gerar a dificuldade na leitura compreensiva.

O "conhecimento de mundo" é outro aspecto da leitura compreensiva e corresponde à bagagem trazida pelo leitor para construir um sentido para o texto lido. Essa bagagem articula conhecimento pessoal, interpessoal e social, construído em diversos momentos da vida e, no caso do Enem, principalmente em situação escolar.

Na proposta de redação, são apresentados vários textos-estímulo para a reflexão, de forma a provocar uma compreensão do tema por meio de um processo de leitura que aciona esse conhecimento de mundo.

Em 2002, os resultados do exame denotam a mesma tendência observada nos anos anteriores, justamente a ausência do domínio de leitura compreensiva que parece ter sido a causa principal do fraco desempenho dos participantes.

De modo geral, nota-se que os participantes compreendem o tema da redação, mas na maioria das vezes eles não são capazes de transpor as idéias centrais abstraídas dos textos-estímulo para seu próprio texto. Observa-se que ocorre apenas um processo de reescrita dos textos-estímulo sem uma interpretação temática própria, de acordo com sua bagagem pessoal. Isso aconteceu provavelmente porque o tema requeria conhecimentos de diferentes áreas com linguagens específicas e a habilidade de estabelecer relação entre elas e o foco principal.

De um lado, a tradicional divisão em disciplinas estanques do currículo escolar deve ter dificultado a compreensão interdisciplinar da proposta de redação do Enem, o que demonstra que os objetivos da reforma curricular ainda não foram alcançados. De outro, os participantes demonstraram pouca experiência de leitura, ou seja, dificuldade em relacionar vários textos-estímulo.

Aqueles que compreenderam a proposta do tema da redação não ultrapassaram o nível interpretativo/reprodutivo, pois, ao selecionar as informações para defender o tema, realizaram um processo de colagem dos fatos, dados, argumentos ou opiniões constantes nos textos-estímulo. Apenas 13%, aproximadamente, realizaram o processo compreensivo, tanto no âmbito da leitura da proposta quanto na transposição dessa para a produção de seu texto.

Também na parte objetiva da prova, a dificuldade de leitura foi, em grande medida, o principal fator responsável pelo baixo desempenho dos alunos. Segundo o *Relatório pedagógico do Enem 2002*:

> A ausência do domínio da leitura compreensiva foi possivelmente a causa do desempenho apresentado. Só a leitura superficial e fragmentada pode explicar a

> opção por alternativas de resposta que revelam leitura de gráficos sem associação com a proposta, escolha de alternativas dissociadas do contexto, dificuldade de estabelecer relações entre linguagens expressas por tabelas, fórmulas e gráficos, escolha de afirmações e argumentos contraditórios e mutuamente excludentes (MEC/Inep, 2002, p. 192).

A leitura compreensiva requer uma série de habilidades dos alunos: o reconhecimento das palavras, o entendimento das relações gramaticais e semânticas entre as palavras e a integração das palavras e dos conceitos por meio de inferências. Provavelmente, a não-assimilação de conteúdos básicos, típicos do currículo que deveria ser oferecido no ensino fundamental, associada à ausência do hábito de leitura, resultou na leitura superficial e fragmentada dos enunciados das perguntas, o que parece ter acarretado escolhas equivocadas de respostas na parte objetiva da prova. Na redação, o mesmo tipo de dificuldade resultou na elaboração de textos que, embora adequados ao tema proposto, apresentam problemas em sua estruturação.

É pertinente lembrar que, em 2002, mais de 73% dos participantes que aderiram ao Enem cursaram todo o ensino médio na rede pública. Em 2001, esse índice foi de 66%. Isso significa que o perfil do estudante avaliado aproxima-se mais do perfil do concluinte do ensino médio de rede pública do que do estudante em preparação para o ingresso no ensino superior.

Resultados do Enem 2002

A média global em redação no exame em 2002 foi de 54,31 pontos. A maioria dos participantes, 72%, obteve notas entre 40 e 70 pontos, e foi classificada de *regular* a *bom*. Outros 16% tiveram notas entre 0 e 40, desempenho considerado de *insuficiente* a *regular*. Na melhor faixa de pontuação, de 70 a 100, estão 12% dos estudantes, classificados de *bom* a *excelente*. Em 2001, a média da redação foi de 52,58.

O tema escolhido pelo Enem 2002 — *O direito de votar: como fazer dessa conquista um meio para promover as transformações sociais de que o Brasil necessita?* — mostrou-se plenamente atual na ocasião e foi bem recebido pelos participantes. O fato de o Brasil estar em um ano eleitoral, com toda a divulgação e discussão

que o tema provoca, permitiu que um maior número de participantes apresentasse um desempenho satisfatório. Para esse tema o participante não precisava recorrer a conteúdos específicos das várias ciências e sentiu-se assim mais à vontade para discuti-lo.

A tabela e o gráfico que se seguem apresentam dados sobre o desempenho dos participantes, considerando a média geral na redação e a média geral calculada para cada competência.

Entre as cinco competências avaliadas, os participantes se saíram melhor, com média de 61,03, na competência I, que engloba o domínio da norma culta da língua escrita (adequação do texto, gramática e ortografia). Nessa competência, 50% tiveram desempenho de *regular* a *bom* e 38,5% foram classificados de *bom* a *excelente*.

A competência III (selecionar, relacionar, organizar e interpretar informações, fatos, opiniões e argumentos em defesa de um ponto de vista) foi a que teve menor média, de 51,64 pontos, com 60% dos participantes obtendo desempenho de *regular* a *bom* e 15,5% classificados de *bom* a *excelente*. A análise pedagógica dessa competência demonstra que grande parte dos participantes limitou-se a reproduzir os argumentos presentes na proposta de redação.

A parte objetiva da prova é constituída por 63 questões de igual valor, avaliada numa escala de zero a cem pontos, gerando uma nota global que corresponde

Gráfico 1 – Enem 2002 – Distribuição das notas globais na redação

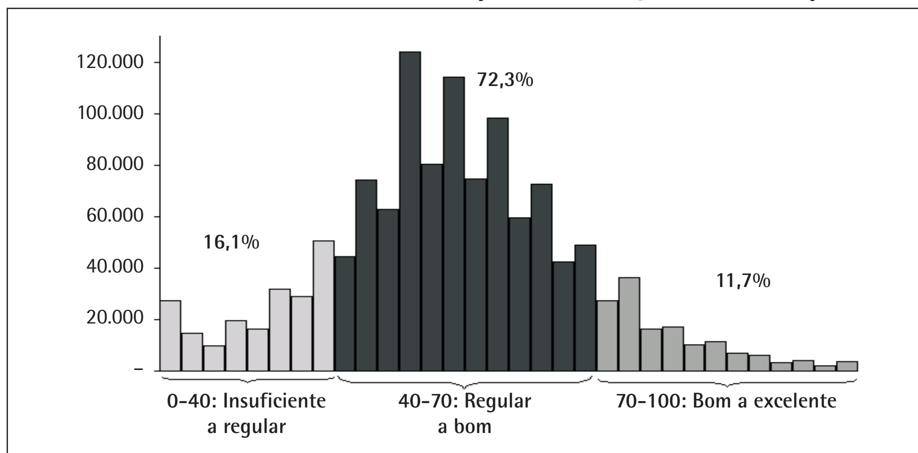


Tabela 4 - Enem 2002 - Média geral e por competência na redação

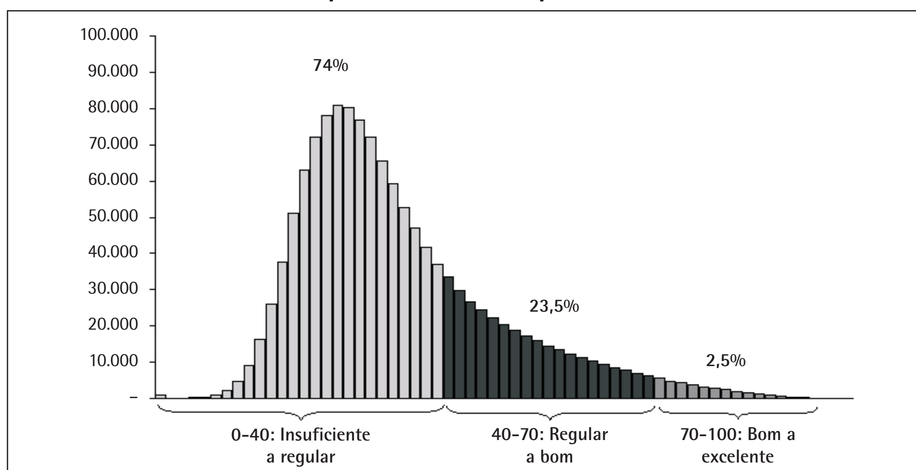
Geral	54,31
Competência I	61,03
Competência II	52,99
Competência III	51,64
Competência IV	54,14
Competência V	51,78

à soma dos pontos atribuídos às questões acertadas. Além disso, é atribuída uma pontuação, também na mesma escala de valores, a cada uma das cinco competências avaliadas.

Na parte objetiva do Enem, com 34,13 de média, 74% dos participantes tiveram classificação de *insuficiente* a *regular*. Outros 23,5% tiveram notas entre 40 e 70, desempenho considerado de *regular* a *bom*. Na melhor faixa de pontuação, estão 2,5% dos estudantes, classificados de *bom* a *excelente* (gráfico 2). Em 2001, a média global da parte objetiva foi de 40,56, um pouco acima do resultado observado em 2002.

O conhecimento necessário para que o participante respondesse às 63 questões de múltipla escolha é avaliado a partir das cinco competências básicas e 21

Gráfico 2 – Enem 2002 – Distribuição das notas: parte objetiva, por faixa de desempenho



habilidades. A competência II (compreender fenômenos) apresentou a média mais alta, de 35,14. A competência III (enfrentar situações-problema) foi a de menor média: 32,26. A distribuição das médias, em cada uma das cinco competências, apresenta maior concentração na faixa de desempenho *insuficiente* a *regular*, o mesmo comportamento da média geral das notas na parte objetiva, como mostra o gráfico 2. Tanto a prova de redação quanto a de múltipla escolha são organizadas para atender as mesmas cinco competências, fazendo com que o jovem realize duas grandes tarefas de avaliação: uma que se expressa pela escrita e outra pela leitura; ou seja, o participante deve, na primeira parte, dissertar sobre um tema proposto e, na segunda, ler os enunciados das questões e escolher uma dentre cinco alternativas de respostas. As práticas de leitura e escrita, como qualquer prática, realizam-se graças à contribuição de dois sistemas cognitivos: o que possibilita compreender e o que possibilita realizar tarefas. As competências de leitura e escrita avaliadas na prova são complementares e indissociáveis e expressam as possibilidades de desempenho das mesmas cinco competências estruturais.

Tipo de escola cursada, idade do participante, faixa de renda e escolaridade dos pais são fatores que condicionam o desempenho dos participantes do Enem. Esses fatores estão inter-relacionados e devem ser compreendidos dentro de um contexto amplo. Estudantes de famílias com maior renda normalmente têm pais com mais escolaridade e, além disso, possuem acesso facilitado a bens culturais como livros, computadores, cinema e viagens.

De modo geral, quanto maior a faixa de renda e a escolaridade dos pais, melhor o resultado dos participantes. Jovens de famílias com renda de até um salário mínimo têm desempenho médio de 26,01 na parte objetiva, enquanto

Tabela 5 – Enem 2002 – Média geral e por competência na parte objetiva

Geral	34,13
Competência I	33,72
Competência II	35,14
Competência III	32,26
Competência IV	34,55
Competência V	33,37

participantes com renda superior a cinqüenta salários têm nota média de 52,67, conforme tabelas 6, 7 e 8. A associação entre baixa escolaridade dos pais e desempenho dos alunos também teve destaque na avaliação internacional do Pisa 2000 (ver www.oecd.org/pisa).

Tabela 6 — Enem 2002 — Principais resultados

Desempenho x Fatores associados		
Renda familiar	Parte objetiva	Redação
Até 1 salário mínimo*	26,01	47,69
1 a 2 salários mínimos	28,28	50,54
2 a 5 salários mínimos	32,44	54,1
5 a 10 salários mínimos	38,15	57,57
10 a 30 salários mínimos	47,01	62,31
30 a 50 salários mínimos	51,8	64,54
Mais de 50 salários mínimos	52,67	64,34

* 1 salário mínimo = R$200,00 (valores de 2002).

Tabela 7 — Enem 2002 — Principais resultados

Desempenho x Fatores associados		
Escolaridade da mãe	Parte objetiva	Redação
Sem escolaridade	26,46	47,75
1ª a 4ª série (educação primária)	29,5	51,64
5ª a 8ª série (educação primária)	32,15	53,69
Ensino médio incompleto	34,81	55,71
Ensino médio completo	37,47	57,39
Ensino superior incompleto	43,58	60,72
Ensino superior completo	48,48	63,06
Pós-graduação	48,6	64,98

Tabela 8 — Enem 2002 — Principais resultados

Desempenho x Fatores associados		
Escolaridade do pai	Parte objetiva	Redação
Sem escolaridade	26,46	47,75
1ª a 4ª série (educação primária)	29,5	51,64
5ª a 8ª série (educação primária)	32,15	53,69
Ensino médio incompleto	34,81	55,71
Ensino médio completo	37,47	57,39
Ensino superior incompleto	43,58	60,72
Ensino superior completo	48,48	63,06
Pós-graduação	51,8	64,98

Tabela 9 — Enem 2002 — Principais resultados

Desempenho x Fatores associados		
Tipo de escola no ensino médio	Parte objetiva	Redação
Somente escola pública	30,39	52,1
Escolas pública e particular	36,77	56,42
Somente escola particular	47,22	63,03

A escola particular apresenta-se melhor do que a escola pública, tanto na redação quanto na parte objetiva. Os alunos que estudaram em escolas privadas obtiveram média de 63,03 na redação e de 47,22 na parte objetiva. Na escola pública, as médias foram de 52,10 e 30,39, na produção de texto e na parte objetiva, respectivamente (tabela 9).

Outro fator que merece destaque é a distorção entre a idade do aluno e a série escolar.[7] Os participantes que realizaram a formação básica em 11 anos, sem repetir o ano, obtiveram as melhores médias na parte objetiva e na redação: 38,85 e 54,57, respectivamente. Do total de participantes, 51% possuem algum grau de distorção no ensino fundamental, médio ou nos dois níveis. Esse problema, por sua abrangência, causa impacto negativo na média de desempenho, tanto entre aqueles que estudaram em escolas públicas como em particulares, conforme mostram também os resultados do Pisa e do Saeb (ver www.inep.gov.br., Saeb, 2001).

Tabela 10 — Enem 2002 — Principais resultados

Desempenho x Fatores associados				
Tipo de escola	Tempo de realização		Médias	
	Educação básica	Educação média	Parte objetiva	Redação
Escola pública	8 anos	3 anos	33,58	55,82
	9 anos	4 anos	28,81	50,12
Escola privada	8 anos	3 anos	50,39	64,93
	9 anos	4 anos	37,39	56,59

7 A respeito da participação do Brasil no Pisa, ver Maria Helena Guimarães Castro, 2003.

Os resultados do Enem 2002 estão de pleno acordo com o verificado no Pisa — Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, coordenado pela OECD em 32 países, cujo objetivo é avaliar o desempenho educacional em perspectiva comparada, com base em metodologia que permite a avaliação de habilidades e conhecimentos de jovens de 15 anos, independentemente da série cursada pelos alunos.

No Brasil, participaram do Pisa 2000 4.893 alunos, com idades entre 15 e 16 anos, numa amostra representativa de nosso sistema educacional público e privado. Os alunos submeteram-se a uma prova com uma ampla gama de tarefas apresentadas em diferentes tipos de textos, abrangendo desde a recuperação de informações até a demonstração de compreensão geral, interpretação de texto e reflexão sobre seu conteúdo e suas características. Os textos utilizados incluíram passagens em prosa e documentos como listas, formulários, gráficos e diagramas.

O quadro teórico usado no Pisa parte de um conceito de letramento num sentido amplo e que embasa a filosofia educacional dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e de propostas curriculares de estados e municípios brasileiros. O conceito de letramento é definido como a capacidade de um indivíduo de se apropriar da escrita, sendo capaz de utilizá-la em diversas situações exigidas no cotidiano. Segundo os PCN, a aptidão para ler e produzir textos — dos mais variados gêneros e temas — com proficiência é o mais significativo indicador de um bom desempenho lingüístico e, conseqüentemente, de letramento.

Os resultados do Brasil no Pisa reafirmam as dificuldades de leitura e de produção de textos por nossos alunos, fato já comprovado por outras avaliações brasileiras, não só o Enem, como vimos, mas também o Saeb. Esses dois sistemas nacionais de avaliação vêm colocando um diagnóstico bastante minucioso do desempenho de seus alunos à disposição de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, tornando-se um valioso instrumento de gestão da política educacional brasileira.[8]

Algumas considerações merecem destaque, embora nenhuma delas minimize o fato que é a situação precária do trabalho com leitura e produção de texto nas escolas brasileiras.

---

[8] Sobre o Saeb no Brasil, ver Maria Helena Guimarães Castro, 2003.

Primeiro, os resultados do Pisa devem destacar a variável série cursada pelo aluno, que parece ser no caso brasileiro fator determinante do desempenho. Apenas metade da população de referência para a amostra no Brasil cursava o ensino médio, enquanto praticamente a totalidade dos jovens de 15 anos dos outros países da OCDE já estava no nível secundário superior e apresentava, em média, dez anos de escolaridade. Pode-se assim caracterizar o atraso escolar como uma variável tipicamente brasileira. Por esse motivo, o Brasil recalculou as médias de desempenho desconsiderando o atraso escolar. Constatou-se que o nível de proficiência dos jovens de 15 anos cursando a série correta é mais elevado do que aquele que aparece no ranking da OCDE.

Também importante é o impacto do nível sociocultural dos alunos na proficiência de leitura, muito embora não seja a única variável que explique os resultados. Dentre os países participantes do Pisa, o Brasil apresenta o menor PIB *per capita* e a maior desigualdade de distribuição de renda.

No caso brasileiro, o fator mais importante para explicar o desempenho dos alunos é sem dúvida a distorção idade-série cursada pelos alunos. Nas três avaliações mencionadas — Enem, Saeb e Pisa —, quanto maior o atraso escolar causado pela repetência, tanto pior é o desempenho dos alunos, independentemente dos conteúdos e séries avaliadas.

Conclusão — Novos desafios

Pelo exposto podemos ver que a avaliação da educação no Brasil, tanto a da educação básica como a do ensino superior, desempenha papel central na estratégia de reforma de nosso sistema de ensino e no processo de melhoria de sua qualidade. Ignorar a contribuição dos processos avaliativos para o monitoramento de políticas representaria um retrocesso incomensurável. Até meados dos anos 1990 sequer conhecíamos o tamanho do problema. Os avanços até agora obtidos, mesmo sabendo que ainda restam outros tantos desafios a enfrentar, foram enormemente beneficiados pela nova cultura da avaliação, que começou a ganhar força no país a partir dos anos 1990. A produção de informações fidedignas, competentes, transparentes, acessíveis a todos e compromissadas com o interesse público é requisito indispensável para que o Brasil continue trilhando o caminho tão desejado da educação de qualidade para todos.

As estatísticas e o planejamento deverão dar suporte técnico para viabilizar esse objetivo. Hoje, no Brasil, existe um enorme volume de informações confiáveis sobre educação. Mecanismos de avaliação como o Enem e o Saeb são essenciais para a eficiência e a eqüidade no sistema educacional. É chegada a hora de usá-las para subsidiar a gestão do percurso escolar, tomando a educação básica como um todo e não cada etapa ou nível isoladamente.

É preciso mudar a cultura no uso da informação sobre educação de modo que decisões de políticas públicas não expressem apenas a vontade política do núcleo no poder. Quanto menos essas políticas públicas se alimentarem de informações, mais vulneráveis estarão às pressões de interesses políticos ou corporativos. É preciso também disseminar as Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, voltadas à formação da pessoa e à preparação básica para sua integração ao mundo do trabalho.

Diante do avanço da universalização da escola, é preciso manter todos os alunos que hoje estão no fundamental por pelo menos mais três anos no sistema educacional após concluírem a 8ª série. Apenas na antevéspera do ano 2000 o país conseguiu universalizar o ensino fundamental. A meta mínima agora é não perder nenhum aluno antes que tenha completado a educação de base prevista na Constituição e na LDB. Nas sociedades contemporâneas, sabemos que é necessário educar-se por toda a vida, mas sabemos também ser preciso fixar um mínimo de escolaridade para toda a população, independentemente de renda ou quaisquer outros fatores.

Diante das melhorias apresentadas nos números de acesso à educação no Brasil nos últimos anos, cabe investigar em que medida eles são acompanhados por melhorias na qualidade do ensino. O Brasil teve de lidar, no final dos anos 1990, com a questão da quantidade e da qualidade praticamente juntas. Basta lembrar que, considerando a população de 18 a 24 anos, o número de matrículas no ensino superior, independentemente da idade, corresponde a apenas 15%, e a taxa líquida de matrícula no nível médio não ultrapassa 33%. Em 1998, o total do gasto público em educação chegou a 5,2% do PIB, bem acima do que se verifica na Argentina, no México ou na Coréia. Portanto, estamos falando de uma situação em que as necessidades se multiplicam de forma exponencial, para atender quase sessenta milhões de estudantes, distribuídos pelos vários níveis de ensino, praticamente uma população do tamanho da França e quase o dobro da Argentina.

Tal objetivo passa pela capacidade de ler e entender textos. O *Relatório pedagógico do Enem* recomenda expressamente: "os resultados do Enem 2002 evidenciam que dentre os múltiplos desafios apresentados para a escola brasileira, o acesso ao aprendizado da leitura apresenta-se como o mais valorizado e exigido pela sociedade" (MEC/Inep, 2002, p. 192). Qualquer política conseqüente deve ater-se a esse fato.

Sensibilizar os professores das diversas áreas para a noção de que o desenvolvimento das habilidades de leitura é um objetivo a ser atingido pela escola nas diversas áreas curriculares e de que a especificidade de cada área curricular oferece oportunidades singulares para o aprimoramento de diferentes habilidades de leitura é um desafio. Neste sentido, cabe às escolas fazer com que seus alunos entrem em contato com uma maior variedade de gêneros textuais, de forma criativa, a fim de que adquiram fluência na leitura e produção dos mais diversos tipos de textos.

Na medida em que o ensino médio cada vez mais contribui para os destinos profissionais dos jovens, a reforma do ensino médio levada a cabo no Brasil marca, de agora em diante, os limites e possibilidades com que os alunos constroem sua futura trajetória pessoal e profissional e, por conseqüência, o futuro do país.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Miriam & CASTRO, Mary Garcia. *Ensino médio: múltiplas vozes*. Brasília: Unesco Brasil/MEC, 2003.

CASTRO, Cláudio de Moura. *O secundário: esquecido em um desvão do ensino?* Brasília: Inep/MEC, 1997.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *A participação do Brasil no Pisa: uma ousadia construtiva. Paper* apresentado no XI Seminário Nacional do Pitágoras, 7 de maio de 2003.

________. *Evaluation: an Educational Reform Strategy in Brazil*. MEC/Inep, 2002.

________. O sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. In: REISVELLOSO, J.P. (org.) *Um modelo para a educação no século XXI*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

CORTELAZZO, Ângelo. O Enem e o ensino superior. *In*: *Revista do Enem*, n. 1, p. 7. Brasília: MEC/Inep, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros curriculares nacionais do ensino médio*. Brasília: MEC, 2002.

________. *Políticas e resultados: relatórios de gestão 1995-2002*. Brasília: MEC, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INEP. *Geografia da educação brasileira*. Brasília: Inep/MEC, 2000.

________. *Relatório pedagógico do Enem 2002*. Brasília: MEC/Inep, 2002.

MELLO, Guiomar Namo de. *Parecer CEB/CNE nº 15/98: diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 1998. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/cne/parecer>.

SOUZA, Paulo Renato. Filme bom, fotografia ruim. *In*: *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 11 de maio 2003.

Educação técnica: a crônica de um casamento turbulento

Cláudio de Moura Castro

As escolas técnicas combinam um diploma de nível secundário, informações técnicas e experiência prática profissionalizante. Este capítulo narra a turbulenta convivência entre o conteúdo acadêmico e o profissionalizante nas escolas técnicas do Brasil. Na seção final, também se discute o equilíbrio entre os diferentes níveis e modalidades do ensino técnico.

No Brasil, como em muitas outras partes do mundo — em bom português, os outros países da América Latina, o mundo árabe e a África subsaariana —, as escolas técnicas são uma solução instável. Elas deveriam ser uma combinação de formação acadêmica com prática, e, na maioria dos casos, o equilíbrio entre as partes se perde e acaba se tornando outra coisa que não chega nem a ser satisfatória. Embora alguns países europeus tenham conseguido um êxito moderado com essa fórmula, ela não parece funcionar para a maioria dos países em desenvolvimento.

A fórmula sobreviveu no Brasil durante várias décadas, mas foi abandonada em meados da década de 1990, criando alguma confusão. Passadas as perplexidades iniciais, começa a se formar um novo sistema, já mostrando resultados promissores. Entretanto, os novos responsáveis pelo Ministério da Educação, em seguida à mudança de governo em 2002, mostram-se interessados em perturbar o delicado equilíbrio atingido.

Beco sem saída: quanto mais você melhora, mais disfuncional a coisa fica

Em torno de 1971, eu estava em meu escritório do Ipea[1] quando chegou uma visita do Banco Mundial. O homem estava muito orgulhoso das novas políticas que o banco traçara para investir num ensino técnico e abrangente (nos moldes da *comprehensive school* americana) no Brasil, bem como em outras partes do mundo. Conforme ele explicou, na combinação de um conteúdo acadêmico com um profissionalizante, os alunos obteriam ao mesmo tempo uma sólida formação acadêmica e o que fosse necessário para prepará-los para um emprego.

Acontece que eu tinha sobre minha mesa várias tabelas de uma pesquisa sobre Ginásios Orientados para o Trabalho (GOTs), uma rede de ginásios combinando preparação acadêmica e profissionalizante (Castro, Assis & Oliveira, 1978). Os dados mostravam o percentual de alunos GOT que queriam seguir as carreiras oferecidas em suas escolas. Em média, somente 2% dos alunos estavam interessados em empregos relacionados à profissão que estavam adquirindo. Mas ali estavam quase todos interessados em seguir o ensino superior. Mostrei-lhe as tabelas e afirmei que iria acontecer a mesma coisa com as escolas do Banco Mundial. Não preciso dizer que o representante não se deixou convencer pelas minhas tabelas. O banco resolveu ir em frente e investiu pesado em ginásios técnicos nos preceitos da *comprehensive school* pelo mundo afora.

Em fins da década de 1990, John Middleton e Arvil Van Adams encomendaram um grande número de pesquisas para descobrir o que estava acontecendo com as escolas técnicas e profissionalizantes na face da Terra. Os resultados, usados no documento de orientação do Banco Mundial (1991), mostraram que as *comprehensive schools* eram um fracasso irremediável e que as escolas técnicas chegavam a ser quase tão decepcionantes. O banco deu meia-volta e parou de investir nesses modelos.

No início da década de 1970, quando minha pesquisa supracitada mostrou que os alunos não estavam interessados em formação profissionalizante, pedi a

---

[1] Instituto de Planejamento Econômico e Social, braço do Ministério do Planejamento para formulação de políticas e pesquisa.

alguns de meus alunos de pós-graduação que escrevessem seus trabalhos finais com o olhar voltado para o que estava se passando nas escolas técnicas federais em cada um dos estados de onde eles vinham. Os números encontrados anteciparam o que o Banco Mundial encontrou dez anos mais tarde. De fato, as escolas não estavam produzindo os resultados esperados, ou seja, técnicos que viessem a trabalhar como técnicos.

Num país com um baixíssimo número de matrículas e com uma qualidade precária nas escolas públicas, as escolas técnicas estavam oferecendo aos alunos a fórmula da vitória: ensino secundário gratuito de alta qualidade. Considerando que a única alternativa de ensino de qualidade eram as escolas particulares caras, os alunos não precisaram de muito tempo para se dar conta de que praticamente as únicas escolas gratuitas que ofereciam uma formação acadêmica de elevada qualidade eram as escolas técnicas (a maioria federais, mas um estado como São Paulo também tinha uma boa rede de escolas técnicas públicas). Com o aumento da demanda por matrículas nas relativamente poucas escolas do tipo (cerca de cem no sistema federal e outras cem na rede escolar de São Paulo), aumentaram bastante os pedidos de admissão e as escolas começaram a cobrar testes (conhecidos como *vestibulinhos*). As relações candidato/vaga saltaram para 10:1 ou mais. Surgiram também cursos intensivos para ajudar a passar nessas provas.

Os alunos mais abastados, principalmente os oriundos das escolas primárias particulares, começaram a se adiantar para as escolas técnicas. Essas instituições se tornaram escolas da elite *de facto*, preparando alunos para os vestibulares mais concorridos do ensino superior. Uma pesquisa realizada em fins da década de 1980 indicou que, entre as dez escolas que haviam colocado o maior número de aprovados nos cursos mais concorridos de São Paulo (por exemplo, medicina, direito e engenharia da Universidade de São Paulo), a maioria eram escolas técnicas federais de artes industriais.

Vultosos recursos foram dispensados para melhorá-las ainda mais, inclusive um empréstimo substancial do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entretanto, quanto melhores foram ficando essas escolas, tanto menos técnicos elas foram produzindo, pois foram cooptadas pelas elites que conseguiam passar no *vestibulinho*.

Não importa o grau de sofisticação dos laboratórios e oficinas, os alunos eram claramente material para formação superior e não levavam muito a sério

o treinamento para exercerem um ofício. Na melhor das hipóteses, arranjavam um emprego técnico durante alguns anos só para ajudar nas despesas pessoais enquanto freqüentavam as universidades da elite.

Era o beco sem saída. Quanto melhor elas foram ficando, em tudo, inclusive laboratórios e cursos profissionalizantes, menos os alunos se interessavam pela dimensão técnica. Isso se deu porque elas também foram ficando igualmente boas na parte acadêmica. Eram escolas caras, que custavam de cinco a dez vezes mais que as escolas secundárias públicas locais.

Resumindo, cerca de cem escolas federais estavam preparando técnicos que rarissimamente se tornavam técnicos. Eles vinham cada vez mais das classes média e alta, e não pensavam em nada além dos vestibulares para as melhores universidades, fossem os de direito ou de medicina. Daí que as escolas acabaram perdendo a batalha da eqüidade. Os poucos alunos de origens mais modestas que conseguiam se matricular eram rapidamente convencidos de que buscar o ensino superior era a melhor opção, depois de terem galgado tantos degraus na escada da instrução num país onde eram pouquíssimos os que atingiam aquele nível. Portanto, a indústria também saiu perdendo por não estar conseguindo o pessoal técnico de que precisava.

Dadas as devidas diferenças, a situação não estava muito diferente do que foi descrito por Philip Foster em seu conhecido artigo de 1971 sobre "A falácia da escola profissionalizante no planejamento para o desenvolvimento" (Foster, 1971). As escolas técnicas na África não preparavam para empregos técnicos. De fato, numa visita de campo a uma escola técnica na Costa do Marfim, disseram-me que, na hora que os alunos começaram a enfrentar um mercado de trabalho mais duro, a solução foi prepará-los para entrar na universidade.

Essa situação ficou assim durante décadas no Brasil. Em meados da década de 1980, o ministro da Educação designou uma força-tarefa para discutir as escolas técnicas, e eu fui um dos membros desse grupo, que pouco durou. A maioria dos integrantes, de uma forma ou de outra, era conectada ao Ministério da Educação. É interessante observar que esse grupo não estava nem um pouco preocupado com a distorção em relação ao papel principal das escolas técnicas, a saber, preparar quadros técnicos para a indústria, os serviços ou a agricultura. O que faziam seus integrantes era refletir o estado de espírito geral do corpo docente das escolas técnicas. Tinham orgulho da excelência acadêmica de seu corpo dis-

cente. O fato de não se tornarem técnicos era quase um marco de sucesso. Isso se alinhava bastante com o que Ronald Dore chamou de "deriva acadêmica" (Dore, 1997).

Naquela época, sugeri que as escolas se dividissem em dois caminhos distintos. Um ofereceria o conteúdo acadêmico, para atrair as classes mais altas. O outro ofereceria a formação profissionalizante. Sem interesse na capacitação profissionalizante, os alunos das classes mais altas não se candidatariam a seguir o caminho técnico, deixando as vagas para aqueles que realmente se interessassem pela formação profissionalizante. Talvez os alunos mais modestos não conseguissem concorrer pelo currículo acadêmico nessas escolas e tivessem que buscar sua formação secundária em outras instituições, mas pelo menos encontrariam vagas na vertente técnica. É sempre bom observar que os membros da força-tarefa sequer se deram o tempo para compreender minha proposta. Estavam totalmente concentrados em outra coisa.

Não há nada errado em preparar engenheiros ou médicos que tenham usado lixas, feito soldas ou martelado pregos. Usar as mãos não é uma má idéia. Entretanto, num país com mais de cem milhões de habitantes na época, duzentas e poucas escolas técnicas eram um recurso bastante escasso. Essas escolas são caras e escassas demais para ensinar um passatempo ou propiciar aos alunos uma familiaridade com o trabalho manual. A mão-de-obra especializada de que a indústria necessitava não tinha outra alternativa.

Embora o ensino latino-americano compartilhe muitos pontos em comum, tanto bons quanto ruins, esta área é aquela em que o Brasil e seus vizinhos divergem. Em quase todo canto do mundo, existe uma correlação íntima entre o *status* socioeconômico do aluno e a excelência das escolas que ele freqüenta. Não deveria ser surpresa alguma dizer que os pobres freqüentam escolas piores e menos caras. Acontece que as escolas técnicas na América Latina são as primas pobres do ensino acadêmico secundário. Elas oferecem um ensino de menor qualidade e atendem alunos de menor *status*. Resulta daí que há muito menos interesse pela instrução de nível superior. Entretanto, elas têm outros problemas. Seu conteúdo não está nem de um lado nem de outro. Elas não são boas o suficiente no nível acadêmico. Costumam ser perfunctórias e ultrapassadas no nível técnico e as atividades práticas não bastam para preparar mão-de-obra qualificada: quem é pau para toda obra não é mestre de obra alguma. Ao tenta-

rem oferecer demais, elas acabam oferecendo um preparo diluído em todas as três qualificações.

Por outro lado, o Brasil investiu pesado em suas relativamente poucas escolas técnicas. Elas são muito boas e muito caras. Entretanto, ao incrementar a qualidade do lado acadêmico, elas viraram ímã para as elites. Era o beco sem saída: quanto melhores elas foram ficando, pior foram desempenhando sua tarefa original de formar pessoal técnico qualificado.

Tendências mundiais do ensino técnico

Conforme mencionado, as escolas técnicas estavam passando pelos mesmos problemas em muitos outros países. Está certo: a Europa tem escolas técnicas há décadas e elas têm funcionado muito bem, obrigado.

Mas as condições são bastante diferentes. Primeiro, a Europa tem uma proporção muito maior de coortes de idade correspondentes no ensino secundário ou alguma outra alternativa no mesmo nível, tornando o diploma menos escasso. Segundo, a Europa tem escolas públicas acadêmicas de muito maior qualidade. Não existem incentivos sérios para as pessoas freqüentarem uma escola técnica para ter acesso aos melhores cursos de nível superior. Terceiro, a Europa tem uma clara segmentação de escolas técnicas de nível secundário. Conforme as qualificações acadêmicas, os alunos são direcionados para cursos de base acadêmica mais forte ou mais fraca e mais ou menos concentrados numa capacitação para o emprego.

Mesmo assim, países como a França, que tem alguma coisa parecida com as escolas técnicas, ainda sentem o peso da propensão acadêmica em seus cursos técnicos. Os contatos com as empresas nem sempre são tão fáceis. A inércia para mudar perfis ocupacionais é endêmica. Portanto, pode-se discernir uma tendência a se afastar das escolas técnico-acadêmicas convencionais até na Europa. O *baccalaureat* francês se divide em áreas bastante amplas, como comércio, ciências biológicas ou naturais, matemática e ciências humanas. Mas esse tipo de curso não deve ser confundido com as escolas técnicas, apesar do "*baccalaureat* técnico", pois ele dá apenas um "gostinho" do que serão aquelas ocupações, seguindo suas linhas correspondentes, mas está muito distante de ser uma capacitação para o emprego. A Argentina e o México parecem estar seguindo essa linha de capacitação profissional "*light*".

A *comprehensive school* dos Estados Unidos é um caso interessante. Em tese, ela oferece o melhor de todos os mundos possíveis. Conhecimento acadêmico, tecnologia e oficina, tudo sob o mesmo teto. Existe coisa melhor? Mas, na prática, a fragmentação social ocorre toda sob o teto da mesma escola secundária — embora seja oculta na Europa pela segmentação escolar. Uma prática amplamente disseminada nas escolas é a do *tracking*, onde cada *track* (rota ou segmento) costuma ser freqüentado por um estrato social diferente. Alunos da classe trabalhadora, bem como alunos de baixo desempenho, freqüentam as aulas de oficina. E ambos os grupos assistem a aulas diluídas de matemática e ciência. Ser jogado numa delas pode ser considerado um castigo. Como resultado, fica-se com *status* inferior e isso pode significar um rebaixamento. Resumindo, as *comprehensive schools* têm, como um todo, um desempenho precário em termos de capacitação para o emprego.

Essa precária capacitação para o emprego que as escolas secundárias propiciam tem gerado uma resposta mais ou menos espontânea, que são as *community colleges*. Em outras palavras, a capacitação para o emprego é levada para o nível pós-secundário. Mas essa tendência de empurrar a formação profissional para o pós-secundário não é só americana. Já se tornou universal, com os *Lycées Techniques* e os *Institutes Universitaires Technologiques* da França, as *Fachhochschulen* na Alemanha e as *Technical Colleges* na Inglaterra. E ela já chegou também à América Latina, pois no Chile, na Argentina e na Venezuela cerca de um terço das matrículas no ensino superior são feitas em cursos pós-secundários de curta duração.

Outra forte tendência é oferecer capacitação para o emprego em centros especializados de treinamento, que não estão relacionados à escola acadêmica e não oferecem grau acadêmico. O Senai brasileiro foi a instituição pioneira na América Latina a criar escolas profissionalizantes fora do sistema acadêmico e foi clonada por praticamente todos os países da região. O embasamento desse sistema é bastante robusto. Ele oferece capacitação para o emprego depois que o aluno sai da escola acadêmica regular, seja lá quando isso ocorrer. Normalmente, matriculavam-se alunos com quatro anos de escolaridade, na década de 1940, quando o Senai foi criado. À medida que a média da aprendizagem escolar foi aumentando no Brasil, o Senai foi recebendo alunos mais adiantados, passando a receber atualmente até alunos com o secundário completo, nos estados mais abastados e nas profissões mais complexas (por exemplo, eletrônica). Para que

fique registrado, por mais que o Senai e o Senac (instituição correspondente para o setor dos serviços) tenham um bom desempenho em seus cursos tradicionais de profissionalização, eles também operaram escolas técnicas nas quais se depararam com o mesmo apuro da rede federal. Na maioria dos casos, os alunos ficavam deslumbrados com o segmento acadêmico do programa e em geral partiam direto para o ensino superior, frustrando ostensivamente a intenção inicial do curso.

Considerando todos os prós e contras, a fórmula padrão da escola técnica não teve um desempenho tão bom e está sendo gradativamente substituída por outras iniciativas. Não é exatamente o caso da Europa, onde as escolas técnicas altamente segmentadas ainda resistem. A Alemanha nem adotou esse modelo, exceto por umas poucas escolas em Bad Württemberg.

Finalmente, o divórcio!

Em meados da década de 1990, depois que Paulo Renato de Souza se tornou ministro da Educação, andava pelo ar a idéia de um empréstimo para fomentar o ensino técnico. As escolas técnicas federais haviam perdido a dianteira na tecnologia e em equipamentos, e havia uma chance de preparar um empréstimo substancial, usando dinheiro do FAT[2] como verba complementar. Mas o BID relutou em colocar mais dinheiro numa instituição elitista que não havia conseguido dar credibilidade a seu produto.

Nessa época, eu era funcionário do BID e também assessorava o ministro em questões de políticas educacionais. Para combater a relutância do BID, foi desencavada a idéia de dividir os segmentos acadêmico e técnico de um curso técnico. Era, sem dúvida, uma maneira óbvia de evitar o problema. Se os alunos pudessem escolher somente o segmento acadêmico ou somente o segmento técnico, ou ambos juntos, desapareceriam as razões para os alunos que iriam seguir um curso superior se matricularem no curso técnico. Por que um aluno de *status* elevado iria querer gastar tempo num laboratório ou numa oficina,

---

[2] Fundo de Auxílio ao Trabalhador, um fundo que acumula um imposto descontado em folha de pagamento dos trabalhadores.

aprendendo um ofício que não era desejado? Para esses alunos, seria idéia muito melhor passar mais tempo se preparando para um diploma acadêmico, aumentando as chances de passar num vestibular competitivo. Sendo este o caso, eles deixariam o segmento técnico livre para alunos mais modestos que estariam interessados nos ofícios ensinados. E estes eram os alunos que não conseguiam concorrer com a elite nos vestibulinhos.

Isso foi mais do que um pressentimento. De fato, o Senai de São Paulo havia feito uma pesquisa entre os alunos de três de suas escolas técnicas. Duas delas eram escolas técnicas regulares, que ofereciam a cota padrão de conteúdo técnico e acadêmico integrado. A terceira se chamava Curso Técnico Especial, o que queria dizer que era voltada para clientelas já possuidoras de um diploma do nível secundário. Portanto, eles só faziam as matérias técnicas, reduzindo bastante o curso (um ano em lugar de três).

Aconteceu que essa experiência natural criou as evidências necessárias para aumentar a confiança no plano. De fato, o Curso Técnico Especial é uma versão espontânea que antecipava o curso técnico dividido. Comparando o *status* socioeconômico das três escolas, ficou óbvio que os dois cursos convencionais tinham uma clientela substancialmente diferente do terceiro, o Especial. Este último tinha alunos de uma origem muito mais modesta. Em outras palavras, retirando-se o segmento acadêmico, a porta ficava aberta para que os alunos mais modestos se matriculassem, pois não mais teriam de concorrer com os outros.

O BID concordou com a política, mas quis se assegurar de que as matrículas nos segmentos acadêmicos dentro das escolas federais seriam contidas, para evitar distorções ainda maiores de seu papel original de formar técnicos. Isso criou uma tensão considerável entre o MEC e o BID. Nancy Birdsall era a vice-presidente executiva e já estivera envolvida numa pesquisa sobre o ensino técnico e secundário no Brasil. Ela foi taxativa para assegurar que o empréstimo não seria usado para fazer mais daquilo que já existia. A certa altura, quase que o projeto inteiro desmoronou. Mas, afinal, foi encontrada uma solução que funcionasse.

Implementação e confrontação

Durante cerca de um quarto de século, o ensino técnico esteve preso no beco sem saída descrito anteriormente. O fator decisivo para fazer eclodir uma mu-

dança foi a possibilidade de um empréstimo de 250 milhões de dólares do BID. Um empréstimo pode ser uma arma poderosíssima para acabar com um entrave.

Os empréstimos bancários multilaterais têm o que se chama uma condicionalidade: vale dizer que os bancos falam para os países que eles têm toda a liberdade de não pegar um empréstimo. Na mesma instância, os bancos têm o direito de não oferecer um empréstimo, a menos que o país esteja disposto a aceitar certas condições. As condicionalidades são armas poderosíssimas. Podem ser usadas com finalidades positivas ou negativas. Podem ser o catalisador da mudança ou podem criar crises e confrontos medonhos no país tomador do empréstimo. E é comum as conseqüências de se cancelar um empréstimo por falta de atendimento a uma condicionalidade serem tão drásticas que os bancos fingem não ver que ela não foi cumprida. Em outras palavras, as condições impostas junto com um empréstimo podem ser coisa boa se bem concebidas e quando tudo corre dentro dos planos. Podem até ser uma bênção para um ministro que tenha de lidar com recalcitrantes e não consiga pagar o preço político de um confronto direto. Uma condicionalidade positiva reflete os desejos do ministro — e, quem sabe, as necessidades do país —, mas permite que a "culpa" recaia sobre os bancos.

O Proep foi um caso bastante benigno de condicionalidades sendo usadas para agilizar uma reforma. Antes de virar ministro da Educação, Paulo Renato de Souza foi diretor de operações do BID, estando familiarizado com toda a pompa dos bancos de desenvolvimento. Acabar com o beco sem saída que preservava o elitismo das escolas técnicas era sua meta, tanto quanto do pessoal do BID que estava envolvido com a preparação do empréstimo.

Este autor era, na ocasião, um funcionário do BID e esteve tão envolvido com esse empréstimo quanto qualquer outra pessoa dentro do banco. Portanto, este artigo tem todas as vantagens e desvantagens de ser escrito por alguém que esteve por dentro da reforma que se sucedeu.

Uma vez decidido o rompimento entre os segmentos técnico e acadêmico das escolas técnicas, o resto foi uma questão de acertar detalhes e encontrar uma forma legal de executá-lo. A recém-lançada LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), o amplo marco legal para as políticas educacionais, veio simplificar as coisas muito mais do que se pensava antes.

No início, concordou-se que os alunos iriam fazer o segmento técnico depois de concluir o ensino secundário. Mas em seguida foi decidido que eles também

poderiam fazer isso enquanto cursavam os dois últimos anos do ensino secundário. O BID temia que esta última alternativa pudesse criar alguns ganchos para a preservação do sistema antigo. Mas, olhando hoje para trás, esses temores foram um pouco de exagero.

Questão um pouco mais polêmica foi a decisão acerca do que fazer com o segmento acadêmico que seria oferecido dentro das escolas técnicas federais. As escolas técnicas poderiam responder às novas regras expandindo-o e encolhendo os segmentos técnicos, deixando-o tão afastado da formação técnica quanto antes. Depois de muitas discussões, concordou-se que as matrículas no segmento acadêmico teriam de ser reduzidas à metade do nível vigente. A decisão política não foi fácil.

Uma das maiores fontes de reações quando apresentaram os novos planos foi um aumento na carga total de trabalho dos alunos que faziam tanto o segmento acadêmico quanto o técnico, em comparação com a carga anterior nos cursos integrados. Os críticos repreenderam o ministro por impor aos alunos mais pobres, que só queriam um diploma de nível técnico, uma carga de trabalho maior que a anterior.

É verdade que a carga de trabalho aumentou. Mas a razão para o aumento não teve absolutamente nada a ver com a divisão imposta pela reforma. Foi a LDB que aumentou a carga de todo o ensino secundário, técnico ou qualquer outro. Se não tivesse sido aplicada a LDB, a carga do ensino técnico dividido acrescentada à carga do acadêmico teria sido exatamente a mesma de antes.

Uma vez que as linhas mais amplas da reforma foram acertadas com o BID, o ministro convidou vários diretores de destaque das escolas técnicas federais para apresentar o novo planejamento. Este autor esteve presente na reunião e pôde perceber que as reações deles foram tranqüilas e mais solidárias que qualquer outra coisa.

A única reclamação que expressaram foi a perda de contextualização de matérias no segmento acadêmico. Algumas das melhores escolas técnicas conseguiram aproximar as matérias técnicas e acadêmicas, usando exemplos e ilustrando as teorias mais secas e abstratas do mundo acadêmico com exemplos concretos do lado técnico.

Mas logo a maré mudou para uma posição contrária a do ministro. Os mesmos diretores de escola, que estavam tão dóceis no início, provavelmente rece-

beram intenso contra-ataque de seus professores e sindicatos, especialmente dos mais inclinados para a esquerda. E acabaram se opondo à reforma. Argumentaram mais quanto ao processo do que quanto à substância. Alegaram não terem sido consultados de antemão. Isso só está parcialmente correto. Trata-se de um ponto a ser discutido: se pedir a um grupo representante para participar de uma discussão aberta sobre a reforma proposta é uma consulta ou não. Entretanto, todos sabemos que a alternativa de convocar uma consulta ampla, com alunos, professores e sindicatos, vai levar a um impasse, devido à longa tradição de obstrução da esquerda organizada.

O refrão da reforma, a saber, tornar as escolas técnicas menos elitistas e mais capazes de cumprir seu papel de prover de técnicos a indústria, jamais foi questionado diretamente. Os diretores alegaram, sem serem muito convincentes, que as escolas não eram tão elitistas e que nem todos os formandos prosseguiam para cursos superiores, embora os dados subjacentes a esse argumento jamais tenham se materializado. Em outras palavras, as escolas técnicas passaram décadas a fio sem se dar ao trabalho de descobrir quão elitistas seus alunos de fato eram e a pouca quantidade de formandos que de fato viravam técnicos. No fundo, elas gostavam de ser instituições elitistas, atendendo aos alunos de maior capacidade, que conquistavam sucesso máximo nas universidades mais exclusivas e que vinham, em sua maioria, de famílias das classes média e alta.

Em última instância, o que as convenceu a não levar tão a fundo suas objeções à reforma foram os 250 milhões de dólares que elas poderiam aproveitar. Um pedido bem preparado ao ministro poderia trazer uma bela soma em dinheiro para as escolas, que permitiria reformas, expansões e até novos laboratórios e oficinas.

É interessante refletir sobre o fato de que os verdadeiros derrotados na batalha de implementar a reforma jamais participaram das confrontações que se seguiram. Se as escolas fossem dividir os dois segmentos e o acadêmico precisasse cortar metade de suas matrículas, quem sairia perdendo seriam obviamente as elites que estavam se locupletando com o melhor ensino acadêmico oferecido pelo setor público. Por que não se organizaram para obstruir a reforma? A oposição veio, curiosamente, da esquerda, que assina embaixo de uma ideologia em que privilégio é o inimigo.

A oposição cerrada à reforma veio de um grupo de pesquisadores e professores esquerdistas do ensino. Eles ignoravam a natureza elitista do ensino técnico que estava sendo oferecido por quase todas as escolas técnicas. Por que a esquerda iria preferir ignorar o fato de que uma escola projetada para atender a jovens modestos querendo virar técnicos havia se tornado tão elitista?

Seus argumentos se concentravam em dois temas. O primeiro era uma agenda de reforma que, alegava-se, estava sendo imposta por um banco multilateral. Acácia Kuenzer, conhecida autora de trabalhos nessa área, dedicou vários capítulos de seu livro sobre o ensino técnico à chamada influência "maléfica" do Banco Mundial nas questões do ensino técnico brasileiro. Ela discute a fundo como foi que o banco se descartou de suas fórmulas de repeteco no Brasil. Infelizmente para a credibilidade de seus argumentos, ela errou o nome do banco. O Banco Mundial jamais considerou emprestar dinheiro para o ensino técnico no Brasil. Foi o Banco Interamericano de Desenvolvimento que fez todas as negociações e o empréstimo (Kuenzer, 2001).

Conforme mencionado antes, é verdade que o BID queria que a reforma fosse aprovada, como precondição para fazer o empréstimo. Mas a reforma foi projetada por brasileiros, dentro e fora do BID, e se originava de tentativas anteriores de seguir linhas equivalentes. Mas, em última instância, o argumento se vincula nas justificativas moral e política para as condicionalidades que fazem parte dos empréstimos bancários multilaterais. Isso envolve juízos de valores. Não há como provar se está certo ou errado.

O segundo argumento é muito mais abstrato e remonta ao conceito de educação deste grupo. Pelo menos uma década antes, prestou-se muita atenção a uma coisa chamada *politecnia*. Talvez as raízes sejam encontradas em Proudhon, mas o pai verdadeiro da *politecnia* foi Gramsci, em fins da década de 1920, enquanto ele estava numa prisão italiana. *Politecnia* é um conceito de escola no qual o acadêmico e o profissionalizante, o estudo e o trabalho estão todos combinados num processo impecável. Para aqueles que abraçam os princípios desta escola de pensamento, a divisão entre os segmentos acadêmico e técnico era vista como uma rejeição frontal a este princípio, e, portanto, estava errada.

Há muitos problemas com a defesa da *politecnia*. Antes de tudo, ela foi concebida na década de 1920, antes de ocorrerem as revoluções tecnológicas modernas de significado. Além disso, praticamente todos os sistemas de ensino téc-

nico e profissionalizante do mundo se formaram depois disso e todos empreenderam tentativas honestas de aproximar mais o mundo do trabalho do mundo das escolas. Porém, o que é mais importante é que a *politecnia* é uma utopia, já que não existe escola alguma no mundo que tenha adotado esse modelo em sua forma pura. Comparar qualquer sistema existente com uma utopia não gera uma discussão frutífera porque estaremos comparando uma coisa que traz as imperfeições do mundo real com a pureza de algo que só existe na imaginação.

Se quisermos dar uma olhada na realização mais concreta da *politecnia* na vida real, nos vem à mente a *comprehensive school* americana, ou as escolas politécnicas da antiga URSS, onde os alunos passavam as férias trabalhando em fábricas. Mas, nos dois casos, a pesquisa existente não mostra resultados muito animadores. As escolas secundárias americanas decepcionam em sua tentativa de dar um ofício aos alunos, e a experiência dos alunos russos em fábricas é ainda pior (Castro, Feonova & Litman, 1997).

Para este autor, que está longe da neutralidade nesta discussão, a oposição do grupo da *politecnia* não faz sentido algum. A busca pela integração intelectual das matérias acadêmicas com as técnicas é verdadeira e importante. Entretanto, ela não foi automaticamente concluída pelo sistema brasileiro anterior nem é impedida pela reforma que dividiu as duas. Na verdade, em algumas escolas técnicas, onde os alunos cursam os segmentos acadêmico e técnico ao mesmo tempo, os administradores alegam ter atingido um ótimo grau de integração.

Além disso, um bom ensino acadêmico é uma combinação da teoria e de suas aplicações. Os alunos devem praticar a aplicação da teoria como parte do processo do aprendizado. O bom ensino não precisa de uma meta paralela de capacitação para o emprego para ter credibilidade e ser útil. Usar as mãos é uma boa forma de aprender sobre o mundo — que inclui todo tipo de teoria. De fato, já se disse que a teoria vem através das mãos. Mas para os projetos práticos bastam laboratórios e oficinas simples. E isso é muito diferente de capacitação para o emprego.

Finalmente, os negócios de sempre e o crescimento

O processo da reforma começou em 1995, e depois de vários anos agora é um bom momento para fazer um balanço do que transpirou até aqui.

Há dois temas principais diante de nós. Um tem a ver com os números. O que aconteceu com as quantidades de matrículas? O segundo tem a ver com a clientela das escolas técnicas. Teriam se tornado menos elitistas?

Apesar das melhorias notáveis nas estatísticas escolares que ocorreram durante o mandato de Paulo Renato de Souza, as estatísticas que poderiam nos dar um quadro do ensino técnico são difíceis de interpretar. A primeira complicação resulta do fato de a capacitação do professor de nível secundário ter sido contada como ensino técnico. E também o foi o antigo curso de contabilidade, um segmento obsoleto nas escolas secundárias tradicionais. Pior ainda, não havia censo do ensino técnico e profissionalizante. O primeiro foi realizado no ano de 1999. Mas, com a reforma, os alunos do ensino técnico migraram do censo das escolas regulares para o censo do ensino técnico e profissionalizante. Os cursos de contabilidade desapareceram, o que não foi lá grande perda. Os cursos de capacitação de professores também encolheram, por razões que não estão ligadas à reforma. Conseqüentemente, ficou difícil desemaranhar o que estava acontecendo. As comparações são difíceis porque o "antes" está num banco de dados que não se pode comparar com o do "depois". Nos últimos meses do mandato de Paulo Renato de Souza, tanto o Inep (o braço do Ministério da Educação para estatísticas e avaliação) quanto o gabinete do ministro tentaram desembaralhar os números. Mas os resultados são menos satisfatórios do que seria de esperar, considerando-se o quanto melhoraram as estatísticas.

Até parece que a reforma fez um estrago nas matrículas logo após sua implementação. É claro que ela desbastou os cursos integrados, conforme ditava a lei. Isso também provocou uma crise imediata no ensino técnico particular, logo após sua implementação, o que foi confirmado pela administração de uma das maiores escolas técnicas particulares do país. Na verdade, essa escola teve de abrir rapidamente os cursos de graduação de quatro anos para conseguir sobreviver à crise. Nas escolas técnicas públicas, os resultados não estão tão claros. Mas, no todo, parece ter havido uma queda acentuada nas matrículas, mais uma vez, logo após a implementação da reforma.

Entretanto, depois que a poeira baixou, voltou o crescimento. Os números atuais parecem mostrar um aumento acentuado das matrículas. Em outras palavras, de um ponto de vista puramente quantitativo, a reforma teve êxito, ainda que tardio.

Tabela 2 - Matrículas no ensino pós-secundário no Brasil, 2001

Status administrativo	Técnico	Superior[1]		TOTAL	Parcela de matrículas[2]
		Tecnólogo	Seqüencial		
Brasil	462.258	63.046	18.242	543.546	17%
Federal	56.579	6.618	450	63.647	12%
Estadual	159.745	12.720	2.812	175.277	35%
Municipal	15.412	812	206	16.430	19%
Particular	230.522	42.896	14.774	288.192	14%

1 Censo do Ensino Superior, 2000.
2 Parcela de cada categoria dentro do total de matrículas no ensino regular e pós-secundário de curta duração.
Fonte: MEC/Inep/Seec.

As matrículas no ensino técnico entre 2000 e 2001 cresceram 63% e 68% em instituições federais e particulares, respectivamente. As escolas municipais e estaduais não cresceram nada. De fato, as secretarias estaduais de Educação nunca foram muito fãs do ensino técnico e viram na reforma uma boa desculpa para fugir dele. O Censo de 2002 mostra 560 mil alunos em 2.800 escolas técnicas.

Os cursos tecnológicos e *seqüenciais* também estão crescendo rápido. Os *seqüenciais* passaram de 421 para 660 cursos, entre 2000 e 2001 (ver abaixo as definições desses cursos pós-secundários). A tabela 2 mostra as matrículas nos cursos tecnológicos, atingindo 18 mil alunos.

Quanto ao tema do elitismo, as escolas técnicas federais nunca tiveram muita vontade de coletar esses dados. Entretanto, as conversas com o pessoal e os diretores de várias escolas dessas nos sugerem que os alunos dos segmentos técnicos tenham se tornado de fato menos abastados.

Ao contrário das escolas técnicas federais, o sistema público de escolas técnicas do estado de São Paulo sempre foi mais acessível a esses estudos. Recentemente, eles liberaram dados bastante informativos.

Tabela 3 - Matrículas e contexto da fonte em São Paulo: 1995-2002

Renda familiar	1995	2002
0 a 5 salários mínimos	32%	57%
11 a 20 salários mínimos	21%	8%
21 a 30 salários mínimos	5%	1%

A tabela 3 mostra uma queda bastante acentuada na participação dos alunos dos patamares mais altos de renda e um aumento igualmente acentuado na parcela de alunos de baixa renda. Se trazer a clientela dessas escolas mais para a linha dos ofícios ensinados era uma das metas da reforma, a tabela é prova inegável do sucesso. Vale dizer que se encerrou a apropriação das escolas técnicas pela elite social.

A outra face da reforma é o número maior de escolas que aproveitaram o empréstimo do Proep. De fato, até 2002, 331 escolas tinham assinado convênio para receber verbas para expansão, reformas ou construções. No início, as escolas federais foram as primeiras a usufruir das verbas. Estão mais próximas do governo em Brasília e compreendem melhor o que é necessário para obter essas verbas. Então, as escolas estaduais começaram a apresentar seus pedidos. As chamadas escolas comunitárias levaram muito mais tempo para entender do que se tratava. São instituições não governamentais, sem fins lucrativos, espalhadas pelo país. Mas assim que descobriram como poderiam entrar na licitação para as verbas do Proep, apuraram o passo e vieram com tudo.

Está aí um novo governo, já há seis meses no momento em que este material está sendo preparado. O que podemos dizer de seu encontro com o ensino técnico, dentro das quatro paredes do ministério?

É difícil compor o quadro inteiro. O ministro tem mantido silêncio quanto ao assunto. A pessoa encarregada do ensino técnico não falou muito, exceto pela proposta de um ano a mais para o ensino secundário, somente nas instituições públicas, e dedicado a matérias profissionalizantes. Em outras palavras, foi proposta exatamente a fórmula que já mostrou os resultados mais decepcionantes mundo afora. Mas essa proposta não parece que vai muito longe. No mínimo, trata-se de um gasto imenso para os sistemas estaduais de educação que operam e financiam o ensino secundário, e o governo federal não teria as verbas necessárias para transferir para os estados.

Ao mesmo tempo, os desembolsos do Proep foram interrompidos, muito embora não tenham sido encontradas irregularidades administrativas. Pararam de fluir milhões de dólares para escolas e laboratórios semi-acabados. Não foi dada nenhuma boa razão para esse congelamento.

Alguns nomes associados ao movimento *politecnia* têm se consultado com o ministério. Dizem que sua meta é reverter o ímpeto principal da reforma, ou

seja, tornar a integrar os segmentos técnico e acadêmico. Se vão conseguir, ninguém sabe.

O equilíbrio elusivo: a teoria da escada

Em sistemas educacionais muito tradicionais, é como se Deus tivesse determinado que os ofícios requerem uma formação secundária completa ou um curso de ensino superior com pelo menos quatro anos de duração. Não existe nada no meio.

Em todas as sociedades maduras, os sistemas de ensino respondem aos fatos óbvios de que as dificuldades intrínsecas de cada ofício são bastante diferentes e o tempo necessário para capacitar um profissional sério e depois dispensá-lo pode ser menor do que quatro anos. Portanto, os sistemas se ajustam criando cursos mais curtos. Os países normalmente apontam mais de uma alternativa que dure menos que os clássicos quatro anos. De fato, não há razão plausível para se supor que qualquer ofício intermediário leve exatamente dois ou três anos.

Na França, existem os *Lycées Techniques*, mas também os *Institutes Universitaires de Technologie*, com durações distintas. Nos Estados Unidos, existem cursos técnicos de um ano e também graus associados de dois anos. São variantes interessantes da maneira de se responder a situações complexas. Entretanto, a presença de várias alternativas pós-secundárias em um dado país traz óbvias dificuldades para estabelecer, para cada uma delas, as regras, os requisitos e os privilégios para os diplomas e certificados.

Por falta de uma palavra melhor, vou chamar o número de malabarismo necessário para lidar com tais complexidades de “teoria da escada”. O cerne dessa noção é que precisamos de escadas compostas de cursos diferentes, onde cada degrau leva um pouco mais de tempo que o anterior, sem nenhuma falha grande no meio. Os ofícios mais complexos são ensinados nos degraus mais altos da escada, que requerem períodos de estudo mais prolongados.

Mas como os mercados do ensino raramente não são regulados — até mesmo no país menos regulado, os Estados Unidos —, existem regras e leis pertinentes a cada degrau da escada. Na maioria dos casos, essas regras ditam um número mínimo de créditos, às vezes o conteúdo programático e os direitos e privilégios que acompanham cada modalidade.

O número de malabarismo está ligado à maneira como as regras de cada degrau se comparam com as dos outros. Se um degrau que leva menos anos concede privilégios demais, em comparação com aquele que está logo acima, os incentivos para matrícula no degrau superior ficam reduzidos. Por exemplo, se a lei desse aos cursos de dois anos os mesmos privilégios que dá aos de quatro, as razões para passar quatro anos na escola ficariam seriamente reduzidas. Se o degrau mais baixo tem benefícios de menos, em termos do que se é capaz de fazer com o diploma, ele se debilita e as matrículas diminuem, reduzindo a gama de alternativas efetivas.

A reforma que criou as escolas técnicas de nova geração — desatreladas do ensino secundário — foi implementada ao mesmo tempo em que duas categorias adicionais de ensino pós-secundário tomavam forma e começavam a crescer. O Brasil tem, atualmente, três categorias de cursos pós-secundários, que duram menos que os cursos convencionais de quatro anos:

Formação técnica

Esta é a categoria visada por este artigo. Ela pode durar de um a dois anos (ou até mais), dependendo da complexidade do ofício. Os cursos na área do comércio podem ser concluídos em um ano, e os de automação e robótica, em dois. Os certificados não são considerados oficialmente como de ensino superior. Além da perda de *status*, os formandos não podem levar os créditos para um curso superior.

Formação seqüencial

Esta possibilidade foi aberta pela LDB aprovada em 1995. As instituições credenciadas para oferecer cursos de quatro anos de duração podem oferecer os de dois anos em qualquer área para a qual estejam credenciadas. Elas não precisam pedir permissão para abrir esses cursos e não há conteúdo programático oficial a ser seguido. Trata-se de uma alternativa bastante flexível. Entretanto, a lei foi enigmática ao definir esses cursos, o que gerou muita discussão e discórdia. Numa decisão recente e polêmica, o Conselho Nacional de Educação resolveu que isso não se configura como ensino superior de verdade. Ou talvez pos-

samos dizer que se trata de ensino superior, sim, mas não equivalente a outras alternativas, já que os formandos não podem prosseguir com estudos de pós-graduação (sejam os mestrados e doutorados do tipo padrão ou o que se chama no Brasil de especialização, ou seja, uma versão abreviada dos cursos de pós-graduação).

Formação tecnológica

Esta alternativa pós-secundária já existe há anos. Mas seu percurso tem sido tumultuado, desde o início precoce na década de 1960. O primeiro curso de engenharia de operações foi criado à semelhança das *community colleges* norte-americanas. Recentemente, a iniciativa do Ministério da Educação de regular, elaborar currículo e dar saída para esta modalidade resultou num crescimento explosivo, desde fins da década de 1990. Um dos dispositivos legais que estimularam seu crescimento foi o *status* de ensino superior, o que permitia que os formandos prosseguissem nos cursos de pós-graduação de qualquer tipo. O lado negativo são as rígidas exigências para abrir cursos desse tipo, como é o caso dos cursos de quatro anos de duração patrocinados por instituições que não têm o *status* de universidade nem de centro universitário. Para obter essa permissão, as instituições precisam apresentar ao Ministério da Educação projetos complexos e o tempo para processá-los é um dos fatores mais críticos que determinam a expansão de diferentes níveis de ensino e diferentes *status* das instituições.

Portanto, o malabarismo que as autoridades educacionais precisam fazer envolve essas três modalidades. Os alunos podem sair da escola secundária e ir para o mercado, podem fazer os cursos *técnicos* de um ano, podem fazer os *seqüenciais* de dois anos, podem fazer os *tecnológicos* de dois ou três ou podem se matricular nos cursos regulares de quatro anos. Os privilégios e as limitações de cada nível precisam ser gerenciados de forma que a escada seja preservada e um degrau não prejudique nem desestabilize os demais, acima ou abaixo.

Do ponto de vista dos alunos, há elementos de *status*, as possibilidades de transferência para níveis mais elevados, a duração e o mercado de trabalho. Um diploma depois de um ano é, por si só, atraente. Mas seu *status* não pode ser o mesmo. A possibilidade de transferência é sempre desejável, mas a que preço? Para os alunos mais velhos, vale a pena investir quatro anos para conseguir um

diploma? Os seqüenciais são mais concentrados e especializados, um estímulo para quem tem um nicho de mercado claro em mente. Mas eles não permitem que o aluno se matricule num curso de pós-graduação e podem acabar tendo menos *status*.

Para quem opera as escolas, as dificuldades de cada alternativa também precisam crescer degrau por degrau, para que não surjam efeitos mutuamente negativos. Isso é válido não apenas para as modalidades de ensino consideradas acima, mas também, e muito mais, para os tipos de instituição. Os privilégios das universidades — que podem abrir cursos com toda a liberdade — e a burocracia incrível para tramitar um pedido de curso novo para quem não tem esse *status* têm sido uma fonte de profundas distorções no quadro atual do ensino superior. As universidades particulares cresceram 356% entre 1985 e 1998. No mesmo período, os cursos independentes praticamente não cresceram. Essas regras podem distorcer o padrão escalonado em qualquer das três modalidades técnicas.

No quadro atual do Brasil, a expansão das escolas públicas em qualquer um desses degraus ou tipos está seriamente restringida. Existe o impasse financeiro dos orçamentos para a educação e os elevados custos por aluno no ensino público, atrelados a inflexíveis regras relativas a pessoal, privilégios e muitas outras restrições políticas. Portanto, o crescimento está praticamente dominado pelas escolas particulares (sejam as que têm fins lucrativos ou as que não os têm, muitas destas na verdade empresas comerciais disfarçadas).

Em grande monta, o crescimento de cada modalidade será determinado pela legislação que restringe ou facilita a abertura de escolas ou sua operação. Portanto, o Conselho Nacional de Educação tem sido palco de ferrenhas batalhas, ainda que algo disfarçadas, para dar forma à legislação pertinente a cada caso.

As universidades têm toda a liberdade para criarem cursos de quatro anos e seqüenciais, sem pedir permissão ao governo. A decisão do Conselho Nacional de Educação de considerar que os seqüenciais não são ensino superior de puro sangue (não dão acesso aos cursos de pós-graduação) foi um tônico para os tecnológicos, que são ensino superior. Mas a lei exige de toda instituição uma permissão para abrir um tecnológico, inclusive das universidades. Isso as deixou magoadas, pois baixava o valor de mercado dos tecnológicos, que podem ser abertos por universidades sem permissão prévia.

Os *lobbies* universitários tentaram forçar o Conselho Nacional de Educação a aumentar a carga mínima dos tecnológicos. Isso aumentaria a duração dos cursos para três anos, levando uma modalidade de formação nova e ainda desconhecida para perto demais dos graus conferidos após quatro anos de estudo. Seria um desestímulo forte a seu crescimento.

Também existe uma proposta nova para baixar a duração mínima dos cursos regulares de formação superior para três anos. Em combinação com a duração maior dos tecnológicos, acabaria sendo fatal para estes. Mas a última reviravolta é que o conselho agora quer manter o tecnológico mais curto e também reduzir para três anos os cursos regulares de bacharelado. Nesta hipótese, os tecnológicos ainda podem prosperar.

Embora este artigo trate essencialmente das escolas técnicas, agora que elas são instituições pós-secundárias *de facto*, sua situação não pode ser compreendida corretamente a menos que consideremos todo o conjunto de instituições pós-secundárias com as quais competem. Qualquer desequilíbrio das restrições ou privilégios concedidos a cada grau tecnológico poderá prejudicá-las ou até liquidá-las. Isso se deve mais à natureza relativamente fluida e imprevisível da legislação que tange a tais assuntos. A teoria da escada sugere que a manipulação de incentivos e restrições legais a cada modalidade de ensino técnico é um dos fatores mais críticos para determinar seu futuro. À medida que haja uma progressão gradativa de dificuldades, prêmios e privilégios, o equilíbrio entre cada modalidade pode ser desestabilizado, acabando por inutilizar um degrau ou outro. E, num ambiente escolar altamente regulado, os mercados de trabalho não são necessariamente os fatores decisivos para determinar o equilíbrio entre elas.

O mito da função da transferência

Num sistema ideal, depois de uma certa idade, os alunos deveriam poder continuar com seus estudos ou fazer uma pausa a qualquer instante, depois de já terem recebido uma sólida preparação para o emprego. Portanto, os sistemas compostos de módulos estão sempre na lista de desejos de quem faz o planejamento escolar. Na linguagem dos Estados Unidos, as transferências para degraus mais altos da escada do ensino são sempre desejáveis.

Mas existem barreiras reais e administrativas a essa progressão impecável. Tomemos engenharia como exemplo: os cursos mais avançados podem exigir cálculo, física num nível mais elevado e outras matérias complexas e difíceis. Se for para elaborar um curso de menor duração, de forma que ele permita as transferências para níveis mais altos, os alunos desse curso também precisarão fazê-lo. Nos Estados Unidos, a tendência é oferecer cursos de graduação que não exijam tantos pré-requisitos (a teoria é alçada ao nível do mestrado). Além disso, os dois primeiros anos são abertos, com muitas matérias de conhecimento geral. Portanto, aqueles com um grau associado podem passar para os cursos de bacharelado de engenharia — mesmo que seja necessário fazer algumas matérias adicionais.

Mas, quando estudamos o currículo de engenharia das faculdades latino-americanas, existem requisitos teóricos em demasia. Um curso de dois ou três anos que almeja que seus alunos passem para um curso regular de bacharelado precisa oferecer um currículo que seja praticamente um clone dos primeiros dois anos do curso. O preço disso é óbvio. Não existe tempo para fazer as matérias práticas que preparam para o mercado de trabalho.

Os primeiros cursos de engenharia operacional foram vítimas desse problema. Fizeram um sério esforço para permitir que os alunos se transferissem para cursos regulares de quatro anos, mas dada a rigidez dos currículos desses cursos, para conseguir as transferências eles precisavam sacrificar seriamente a parte da capacitação voltada para o emprego. Conseqüentemente, como os formandos não estavam preparados para empregos de verdade, quase todos migraram para cursos regulares de engenharia, derrubando o propósito de um curso mais curto.

O problema hoje não é diferente do que foi descrito acima. Para permitir as transferências, só há dois caminhos. Ou a capacitação para o emprego é reduzida ou o currículo dos cursos de quatro anos precisa sofrer sérias modificações. A primeira alternativa não vai levar a lugar algum. Por que alguém iria fazer um curso de curta duração que não prepara para o emprego? A segunda é possível, porém politicamente inviável na maioria dos casos. Cursos de quatro anos de duração têm *status* mais alto e seus formandos monopolizam os quadros dos ministérios de Educação. Na América Latina, os únicos casos de transferências acontecem em instituições particulares onde o proprietário do curso de quatro anos é o mesmo do curso de menor duração.

A situação dos cursos técnicos em comparação com os diplomas tecnológicos não é diferente. É possível fazer os dispositivos para as transferências. Mas, até o momento, isso não passa de uma promessa.

Portanto, a função da transferência, orgulho das *community colleges* dos Estados Unidos, continua sendo um sonho intangível. Na maioria dos casos, é muito mais produtivo abandonar essas esperanças por ora e se concentrar em fornecer a melhor capacitação para o emprego que seja possível dentro das atuais limitações de prazo.

O caminho turbulento do ensino técnico

Este capítulo analisou a trajetória das escolas técnicas no Brasil. Ela é um pouco diferente do caminho seguido em outros países, mas, no fim das contas, igualmente assolada por problemas crônicos, dos quais os principais estão resumidos a seguir.

- Tanto os pais quanto os responsáveis pelo planejamento, e ainda os igualitários em geral, todos são seduzidos pela fórmula proposta pelas escolas técnicas, em que tudo se concentra num curso apenas. Um diploma de nível secundário, junto com uma cultura técnica e uma capacitação para o emprego, parecia ser uma proposição imbatível. Mas esta fórmula está sendo cada vez mais vista como uma solução sem esperanças — exceto em alguns países avançados. O equilíbrio entre os três ingredientes é difícil, quando não impossível, de atingir. Em geral, é ambicioso demais: tenta fazer demais e acaba conseguindo de menos.
- Na maioria dos países em desenvolvimento, as escolas técnicas costumam ser mais pobres do que suas contrapartidas regulares e acabam sendo fracas na parte acadêmica, obsoletas em tecnologia e insuficientes na preparação de mão-de-obra qualificada.
- O Brasil é uma exceção, tendo escolas técnicas caras e gratuitas que oferecem ensino de alta qualidade. Isso gerou uma situação do tipo "beco sem saída", na qual quanto melhor a escola fica, mais ela atrai alunos da elite e, portanto, menos interesse têm seus formandos nos empregos técnicos para os quais saem capacitados. Eles acabam indo parar nos melhores cursos universitários. Sofrem com isso tanto a eqüidade quanto a eficiência.

- Com o estímulo político oferecido por um empréstimo do BID, foi empreendida uma reforma para dividir o ensino técnico em dois segmentos. Em outras palavras, as escolas técnicas deveriam oferecer um curso técnico autônomo para os alunos que já possuíam um diploma de segundo grau ou que estavam cursando outra escola onde poderiam obtê-lo. O segmento puramente acadêmico poderia continuar existindo e atraindo as elites. Mas as elites não iriam querer se matricular num segmento puramente técnico, pois não estão interessadas em empregos. Portanto, os alunos menos afluentes poderiam encontrar vagas.
- A reforma sofreu resistência, a princípio, mas foi implementada com firmeza. No começo, houve muita confusão e houve queda nas matrículas. À medida que a poeira foi assentando, o crescimento foi voltando gradativamente. É importante observar também que o nível das classes sociais do segmento técnico foi caindo substancialmente, o que significa que os novos alunos têm um perfil social mais alinhado com o *status* das profissões oferecidas. Em outras palavras, a reforma conseguiu aumentar a eqüidade e formar jovens interessados nos empregos para os quais estava sendo oferecida a capacitação.
- Ao mesmo tempo em que essas mudanças estavam ocorrendo, duas outras modalidades pós-secundárias estavam sendo criadas e seu *status* legal era definido: cursos de tecnologia e seqüenciais. Como essas três linhas de estudo e seus respectivos diplomas são fortemente regulamentados, a coexistência pacífica entre as três mais o bacharelado tradicional depende do equilíbrio entre o tempo que se leva e os privilégios concedidos em cada curso. Em outras palavras, o futuro do novo ensino técnico está vinculado a todos os fatores que regulam seu funcionamento em comparação com outros modos.

Agora que essa reforma difícil e delicada foi feita, existe uma oportunidade para o Brasil, na condição de economia líder na América Latina, operar um setor de ensino técnico que seja benéfico tanto para as demandas da indústria no sentido de aumentar a mão-de-obra qualificada quanto para a população do país em termos de acesso, de maiores oportunidades de capacitação e de uma renda regular.

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Vocational and Technical Education and Training.* Washington, DC: Banco Mundial, 1991.

CASTRO, Cláudio de Moura; ASSIS, Milton Pereira de & OLIVEIRA, Sandra Furtado de. *Enseñanza técnica: Rendimientos y costos*. Montevidéu, Uruguai: Cinterfor, 1978.

CASTRO, Cláudio de Moura; FEONOVA, Mariana & LITMAN, Anna. *Education and Production in the Russian Federation: What are the Lessons?* Instituto Internacional para o Planejamento Educacional. Paris: Unesco, 1997.

DORE, Ronald. *The Diploma Disease*. Londres: Instituto de Educação da Universidade de Londres, 1997.

FOSTER, Philip. *Readings in Economics of Education*. Paris: Unesco, 1971, p. 614-630.

KUENZER, Acácia. *Ensino médio e profissional*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 46-47.

Modelos de cursos de formação de professores e mudanças em políticas: um estudo sobre o Brasil

Maria C.M. Figueiredo e Robert Cowen

O objetivo narrativo deste capítulo é delinear a evolução dos modelos dos cursos de formação de professores no Brasil em diferentes momentos — os quais foram caracterizados por políticas distintas. Portanto, o objetivo analítico do capítulo é ilustrar as relações entre os padrões dos cursos de formação de professores e a política externa e interna no Brasil. Nada há de particularmente sutil na análise ou na realidade: as mudanças em política foram extensas e o impacto na provisão dos cursos de formação de professores foi tipicamente dramático, algumas vezes no âmbito intencional, mas, freqüentemente, na prática também. A história, em outros contextos, como, por exemplo, na ex-União Soviética ou na Alemanha durante o nazismo, ou no Reino Unido recentemente, é familiar e igualmente dramática. Mas, nesses países, as evoluções foram peculiarmente idiossincráticas e autárquicas. O Brasil é um caso interessante, no qual as mudanças internacionais (e também as domésticas) em políticas tornam-se transparentes em sua relação com as reformas dos cursos de formação de professores.

O primeiro modelo dos cursos de formação de professores

O primeiro modelo foi significativamente colonialista, originando-se diretamente da experiência de Portugal. Inicialmente, no século XVIII, os professores em Portugal e em todas as suas colônias não eram treinados formalmente. Eram eles selecionados através de exames. O Alvará Português de 6 de novembro de 1772 era bem claro e definitivo:

> Ordeno: que os exames dos mestres que forem feitos em Lisboa; quando não assistir o presidente se façam na presença de um deputado, com dois examinadores nomeados pelo dito presidente (...) nas Capitanias do Ultramar se farão exames na mesma conformidade (Moacyr, 1936, p. 24).

Esse não era então meramente um modelo centralizado — era uma definição confiante, monopolítica e metropolitana de uma solução universal para os problemas dos cursos de formação de professores em todo um império. A solução, por um lado, ilumina a confiança colonizadora da Europa naquele período e, por outro, a relativa importância dada aos cursos de formação de professores. Certamente, uma solução, de um modo ou de outro, foi encontrada.

Entretanto, uma mudança subseqüente na política externa brasileira produziu uma outra compressão extraordinária de poder político nas formações educacionais: a escolha do modelo metropolitano de um bom sistema educacional transferiu-se de Portugal para a França. O cenário começou a se desenvolver no início do século XVIII, com a transferência da família real portuguesa para o Brasil. Paradoxalmente, a França — o país que havia produzido conturbação na Europa e uma mudança nas relações coloniais em todo o mundo — foi adotada como exemplo da boa prática educacional. Instituições de ensino superior foram implantadas segundo o modelo napoleônico das *grandes écoles* francesas. Sob a influência francesa, princípios novos e radicais começaram a fundamentar as discussões sobre educação. Como se sabe, na França, após a Revolução de 1789, surgiram argumentos a favor de um sistema nacional de educação e da provisão de escolas normais sob a responsabilidade do Estado. No Brasil, acompanhando esses princípios, argumentava-se que a educação primária deveria ser proporcionada a todos e deveria ser secular (uma política que Napoleão, dado seu desejo de trabalhar com a Igreja Católica na provisão da educação elementar, não havia adotado).

Como na França, tais princípios sobre a expansão da educação levaram à necessidade de prover instituições para o treinamento de professores. Conseqüentemente, por volta de 1830, foram desenvolvidos esforços para criar escolas normais nas diversas províncias. O modelo refletia a agenda cultural e política das elites, que, por sua vez, eram influenciadas pela cultura européia, sobretudo a francesa (Villela, 1992; Tanuri, 2000). A centralização — como no modelo

francês — era um motivo poderoso. A cada província na colônia foi dado o poder de legislar sobre a educação pública, mas apenas nos níveis primário e secundário. O governo central era responsável pela educação em todos os níveis na capital e pela educação superior em todo o país. Tal centralização, que refletia os pressupostos portugueses iniciais e o exemplo subseqüente da França, continuou a caracterizar uma definição bastante permanente da distribuição de poder no sistema educacional brasileiro. Esse sistema permaneceu fortemente centralizado até recentemente.

Entretanto, mesmo uma forte centralização não é bastante para invalidar alguns dos princípios da educação comparada de alto nível, tal como começaram a ser definidos no final do século XIX, particularmente na famosa visão de *Sir* Michael Sadler, em 1900. Segundo essa visão, o mundo não é um jardim do qual fragmentos educacionais podem ser retirados para um transplante fácil e de sucesso. Tornou-se aparente quão frágeis as escolas eram. Cerca de 25 anos antes dessa metáfora de *Sir* Michael Sadler, o presidente da província do Paraná assinalara, em 1876, que as escolas normais eram "plantas exóticas: elas nascem e morrem quase no mesmo dia" (Moacyr, 1936, p. 239).

Contudo, o que vinha surgindo era um lócus social claro para os cursos de formação de professores, os quais refletiam os princípios políticos da formação de classe no Brasil. O conteúdo curricular era muito simples: restringia-se à escola primária, com uma única disciplina dedicada ao treinamento de professor. Os professores eram muito mal remunerados e em número reduzido. Dava-se preferência aos homens (somente a partir do final do século XIX é que as mulheres foram sendo gradualmente aceitas na profissão) e o ensino tinha pouco prestígio social, mesmo no final do século XIX.

Precisou-se de uma nova agenda política para revitalizar os cursos de formação de professores — um processo que coincidiu com o fim do Império e o início da República. As lutas e os debates ideológicos, culturais e políticos que levaram a essa mudança política produziram novas aspirações para a construção da nação; nesta construção, a educação passou a ser vista, cada vez mais, como um instrumento fundamental de mudança social e econômica. Isso afetou a institucionalização dos cursos de magistério. O conteúdo curricular foi reformulado. Embora houvesse variações regionais, uma estrutura curricular típica dos cursos de magistério numa escola normal no final do Império é mostrada no quadro 1.

Quadro 1 – Estrutura curricular dos cursos de formação de professores

Ano	Disciplinas
1	Gramática e língua nacional Aritmética Gramática e língua francesa Princípios cristãos
2	Gramática e língua nacional Geometria Gramática e língua francesa
3	Geografia e história Química Didática e metodologia

Fonte: Tanuri, 2000, p. 67.

Com a República, e durante os trinta anos seguintes, diversos estados brasileiros reformularam suas escolas normais, principalmente de acordo com o modelo implementado em São Paulo. Não houve grandes mudanças, exceto por duas inovações. Primeiro, sob a influência da filosofia positivista, o ensino das ciências foi introduzido no currículo dos cursos de magistério. Segundo, embora houvesse normalmente uma só disciplina, chamada pedagogia e direção de escolas, dirigida diretamente ao treinamento pedagógico do professor, outras disciplinas, destinadas especificamente àqueles que buscavam o magistério, passaram a ter uma ênfase cada vez maior: por exemplo, métodos de observação e métodos de aprendizagem.

A tentativa seguinte de política de grande importância foi representada pela Lei da Reforma (educacional) de 1892. Nos cursos de formação de professores, duas inovações foram de relevância específica. A primeira foi a institucionalização de um sistema dual para o treinamento de professores: algumas escolas normais primárias, localizadas nas escolas complementares, destinavam-se ao treinamento dos professores primários; outras, as escolas normais secundárias, localizadas em níveis mais elevados, destinavam-se ao treinamento de professores para os ginásios e para as escolas normais. O segundo resultado da intenção de inovar foi a criação de uma escola normal em nível superior — novamente, seguindo o exemplo francês da *école normale supérieure* (Tanuri, 2000). Esse modelo era uma visão de um futuro específico, mas a base de classe do sistema educacional era já clara e os sistemas para o treinamento de outras profissões eram já poderosos. A proposta nunca foi implementada.

O período entre as guerras

Contudo, o momento seguinte de exposição a idéias internacionais foi naturalmente importante em relação a seus efeitos. O Brasil participava da onda de um novo otimismo que marcou esse período — a necessidade e o potencial de uma boa educação. Além disso, o Brasil estava se urbanizando e, à medida que isso ocorria, seu sistema de classe ia se transformando — paradoxalmente, enfatizando a necessidade de se fazer alguma coisa a respeito da educação rural. Havia claramente uma necessidade política e social de dar maior atenção à provisão de educação e à sua expansão, de preferência através do uso de novas idéias sobre ensino e aprendizagem.

Após a Primeira Guerra Mundial, durante o final da década de 1920 e início da de 1930, uma série de reformas dos cursos de formação de professores teve lugar em diferentes estados. Alguns governos estaduais (Minas Gerais, por exemplo) tomaram a iniciativa de trazer missões compostas de educadores europeus, bem como de enviar professores brasileiros em visitas de estudo aos Estados Unidos (sobretudo para o Teachers College, da Universidade de Columbia, em Nova York). Uma série de seminários, publicações e debates nacionais sobre educação fez parte do chamado Movimento da Escola Nova. Os acadêmicos que haviam estado em contato próximo com John Dewey e eram inspirados por sua filosofia discutiam questões referentes ao tipo de conhecimento que os professores deveriam ter, ao papel do Estado na educação, à universalização da educação e à expansão do sistema educacional público (Cury, 1978; Lima, 1978; Mendes, 1986).

Uma parte dessa discussão incluía propostas de mudanças no papel dos professores e a criação de novos modelos de formação. Sugeria-se uma revisão dos padrões tradicionais de ensino, que eram considerados inflexíveis e divorciados das necessidades do desenvolvimento das crianças. O debate incluía uma preocupação com detalhes, tais como um enfoque prático para o ensino das ciências e da matemática.

Esse debate ativo e estimulante resultou em novos modelos de cursos de formação de professores, os quais apareceram em diversos estados, especialmente naqueles que tiveram como secretários de Educação ou assessores governamentais famosos educadores comparados: Anísio Teixeira, na Bahia; Mário

Casassanta, em Minas Gerais; Lourenço Filho, no Ceará; e Fernando de Azevedo, no Distrito Federal e em São Paulo. Um aspecto singular e muito interessante foi a criação das escolas normais rurais, destinadas a reforçar os valores rurais e a manter os trabalhadores rurais no campo. Claramente, isso era, em um sentido, parte de um movimento de democratização. Mas, naturalmente, a implicação sociológica, a curto prazo, era que o sistema de classes da educação brasileira não iria mudar rapidamente.

Embora as novas estruturas institucionais de cursos de formação de professores tivessem permanecido basicamente as mesmas, houve inovações, com variações regionais. O conteúdo curricular, por exemplo, passou a incluir uma gama de novas disciplinas pedagógicas e profissionais: além de didática, pedagogia, psicologia, história, filosofia e sociologia da educação, havia ainda biologia, higiene, desenho, artes práticas e prática de ensino para as diferentes disciplinas do currículo escolar. Contudo, o currículo típico de uma escola normal (para professores do curso primário no Rio e em São Paulo) ainda era centrado nas disciplinas pedagógicas, enfatizando as "ciências da educação" (Villela, 1992; Tanuri, 2000).

Houve também duas inovações institucionais, uma das quais similar às escolas normais existentes: os institutos de educação. O conteúdo curricular permaneceu o mesmo, isto é, centrado nas disciplinas pedagógicas. A outra inovação foi a criação do Inep (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos). O objetivo inicial do Inep era proporcionar cursos de treinamento para administradores escolares, diretores e inspetores. Gradualmente, tornou-se um famoso centro de pesquisa educacional no país e, recentemente, passou a ser a instituição mais importante na avaliação educacional no Brasil.

Em conseqüência do desenvolvimento do sistema escolar urbano e de sua expansão, cursos de pedagogia foram implementados nas faculdades de filosofia, ciências e letras da Universidade de São Paulo (USP), em 1938, e a Universidade do Brasil, em 1939. Esses cursos treinavam, inicialmente, no âmbito da graduação, os especialistas em educação — inspetores, diretores, orientadores e supervisores. Os cursos também treinavam professores para as escolas normais (em didática e fundamentos da educação: psicologia da educação, filosofia da educação, sociologia da educação). As faculdades também treinavam professores para os cursos ginasial e médio; esses professores iriam lecionar disciplinas espe-

cíficas como arte, biologia, ciências, física, geografia, história, línguas, matemática, música e química.

Tais inovações educacionais e os novos projetos relacionados aos cursos de formação de professores foram, entretanto, marcados por leis educacionais autoritárias, especialmente durante o governo Vargas. A legislação educacional enfatizava o poder do governo central (federal) na formulação de diretrizes gerais para a educação, as quais deveriam ser implementadas em cada estado. As políticas governamentais reforçaram a estrutura do poder socioeconômico, com um impacto direto no controle social da educação (e no ensino superior, particularmente). Em tal contexto, as instituições educacionais tinham pouca autonomia. Toda a administração estadual era altamente centralizada e as instituições educacionais estavam sujeitas ao controle da lei, incluindo a certificação do magistério (Tollini, 2002).

O modelo conservador do pós-guerra

Esse controle político estava imbuído de uma marca institucional, *de facto* e sutil, da base de classe do sistema educacional. No início dos anos 1960, após a lei 4.024 de 1961, o sistema dual das escolas normais foi gradualmente substituído por um sistema único: os professores das escolas primárias eram treinados em escolas normais, localizadas no nível médio. Mas um sistema dual emergente e diferente já estava em expansão: as faculdades de filosofia, ciências e letras passaram a ser bastante difundidas, uma vez que permitiam a expansão do ensino superior a baixo custo. Elas eram consideradas um instrumento útil e confiável para a mobilidade social e profissional dos existentes ou potenciais membros da classe média politicamente conservadora (Figueiredo, 1987).

Dentro do setor não universitário dos cursos de formação de professores havia a marca da política doméstica da estratificação de classes e dos cursos de formação de professores em 1971, com a lei 5.692. A educação secundária foi dividida em diferentes habilitações vocacionais que treinariam os jovens para o mundo do trabalho. Assim, secretárias, técnicos de laboratórios e professores primários, por exemplo, eram treinados em nível secundário. Por meio da lei 5.692, o magistério tornou-se mais uma habilitação profissionalizante na escola secundária; conseqüentemente, perdeu prestígio e *status* profissional. Até mes-

mo os institutos de educação foram abolidos; em conseqüência, professores para os cursos de magistério e os especialistas educacionais passaram a ser treinados apenas nos cursos de pedagogia, localizados nas faculdades de educação ou nas faculdades de filosofia, ciências e letras.

A estratificação era transparente: professores de 1ª a 4ª séries eram treinados na escola secundária (três anos, no mínimo), embora pouca mudança houvesse ocorrido no currículo. O núcleo curricular comum de formação geral incluía português, ciências sociais e ciências, o treinamento do professor era centrado nas disciplinas chamadas fundamentos da educação (biologia, psicologia, sociologia, história e filosofia), em administração escolar e em prática de ensino. Os professores de 5ª a 8ª séries e de ensino médio eram treinados em nível superior. O conteúdo curricular permaneceu o mesmo.

Críticas sobre as conseqüências da nova legislação para os cursos de formação de professores surgiram. Argumentava-se, por exemplo, que os cursos de magistério haviam perdido sua especificidade, tendo tornado-se meramente uma outra habilitação do segundo grau. Uma questão central no debate era relacionada ao tipo de conhecimento que os professores deveriam ter (Santos, 2002).

Esse movimento crítico fazia parte de uma luta política. A estratificação doméstica dos cursos de formação de professores estava associada a específicas fontes e políticas da assessoria educacional que o governo brasileiro buscava no exterior. Como havia acontecido com a Reforma Universitária de 1968, as críticas à lei 5.692 de 1971 originaram-se em reações à ideologia econômica e política do governo militar sob a influência da assistência técnica norte-americana.

Após 1963, desenvolveram-se estreitas relações entre os governos latino-americanos e os Estados Unidos, baseadas sobretudo na geopolítica. O Departamento de Estado Americano, através da Agência Americana de Desenvolvimento Internacional (Usaid), reformulou sua política para a América Latina, particularmente em educação. Vários acordos foram assinados e a assistência técnica norte-americana aumentou. A teoria do capital humano, favorecida e disseminada por organizações internacionais, substituiu os conceitos de cidadania e igualdade, desenvolvidos por movimentos políticos liberais e populistas anteriores. As políticas e as estratégias governamentais eram fortemente baseadas no planejamento, notadamente do ensino superior, para o mercado de trabalho (Figueiredo, 1987).

As críticas resultantes da lei 5.692 e de outras reformas educacionais importantes no Brasil e em outros países da América Latina enfatizavam a forte influência dos peritos da Usaid, que favoreciam um modelo específico de desenvolvimento econômico e social. Dentro desse contexto ideológico, a educação era conceituada como um instrumento para o desenvolvimento, e as escolas deveriam treinar a força de trabalho. O governo militar brasileiro havia adotado soluções técnico-burocráticas em todas as políticas públicas.

Conseqüentemente, esperava-se que os professores, num vocabulário familiar no discurso educacional inglês atual, fossem "competentes", uma visão assustadora e limitada. Esperava-se que os professores usassem uma gama de novas técnicas e novas tecnologias de ensino, especialmente as tecnologias audiovisuais. A reorganização dos cursos de pedagogia, iniciada nos anos 1960, rompeu todas as versões emancipatórias potenciais do "bom" conhecimento dos educadores, conforme tinha sido definido pelos ideólogos da Nova Escola. A reorganização dos cursos de pedagogia enfatizava o treinamento nas diferentes áreas de especialização — supervisão escolar, administração, inspeção e orientação (Silva, 1999; Santos, 2002). A profissão educacional tornou-se muito fragmentada e os cursos de formação de professores passaram a ser desprofissionalizantes. Houve uma perda de qualidade, especialmente no treinamento dos professores do curso primário: os cursos de formação de professores eram como qualquer outra habilitação do segundo grau e, com sua expansão, principalmente no modelo de turno noturno, foram afetados por grupos de novos estudantes bastante difusos e desiguais, que procuravam trocar as ocupações que tinham (trabalhos domésticos ou operários) pelo funcionalismo público.

O debate contemporâneo

Esses novos padrões de cursos de formação de professores logo tornaram-se o centro de debates nacionais, nos anos 1980 e 1990. Esses debates, coordenados nacionalmente pelo Movimento Nacional para a Reformulação dos Cursos de Formação de Professores, foram muito importantes. Eles representavam uma luta social e profissional. Com os novos tipos recrutados para o magistério e com as novas oportunidades num Brasil recentemente democratizado, havia novas possibilidades para um protesto efetivo e uma mudança. Em geral, o contexto

no qual a nova Constituição brasileira foi promulgada e a lei 9.394 foi sancionada era altamente favorável a reformas educacionais. No início dos anos 1990, a educação ganhou um novo ímpeto. Movimentos sociais diversificados tentavam construir e redefinir espaços sociais e políticos. Além de várias associações profissionais (professores, acadêmicos, cientistas, trabalhadores), outras organizações apareceram: movimentos de favelas (urbanas e rurais), de ocupação de terras, de consumidores. Gradualmente, esses movimentos e essas associações profissionais passaram a ter significado político (Figueiredo, 1987).

Os problemas clássicos, entretanto, persistiam. Havia a preocupação com a perda gradual do prestígio social dos professores, e também com a perda da identidade profissional. De grande preocupação era o declínio no número de candidatos, sobretudo para o magistério primário, e a maneira pela qual o treinamento intelectual estava se tornando dissociado de parte do conhecimento prático e ocupacional necessário nos contextos escolares. A base da pesquisa dos estudos educacionais era fraca.

A essa altura, em um contexto político doméstico novo, o debate era diferente. Em todo lugar havia argumentos a favor de reformas que deveriam ser precedidas de discussões sobre a redefinição do papel dos professores (Mello, 1984). Portanto, o debate nacional sobre os cursos de formação de professores nos congressos mais importantes e nas organizações que discutiam pós-graduação era embasado por uma preocupação estratégica e política: indagar o que os professores estavam fazendo num sentido socioeconômico e político. O princípio mais importante que surgiu enfatizava a relação da educação com as classes sociais menos privilegiadas e com a necessidade de levar esse princípio para as reformas dos cursos de formação de professores. A partir dos anos 1980, os cursos de pedagogia por todo o país começaram a ser mudados em sua estrutura e conteúdo.

Em paralelo a essas discussões sobre a nova "cultura" dos cursos de formação de professores, desde 1995, o sistema educacional como um todo tem passado por uma série de mudanças. Uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi aprovada em 1996 e produziu uma mudança importante nos cursos de formação de professores. Em 2007, todos os cursos normais deverão ser abolidos. A aspiração atual é que, em 2006, todos os professores tenham cursos de nível superior, com a criação dos institutos normais superiores para a formação de professores (Aguiar, 1997).

O que existe agora no Brasil é uma proliferação de novas iniciativas em cursos de formação de professores oferecidos por universidades em parcerias com as secretarias de estado da Educação ou pelas próprias universidades. Há uma variedade de iniciativas. Por exemplo, no estado do Paraná, há um grande programa para o treinamento, eletronicamente e por videoconferência, de um número considerável de professores.

Em tais inovações, a estrutura do curso e o conteúdo curricular têm de seguir as diretrizes do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação. Portanto, embora novos parceiros como as secretarias de Educação e as instituições de ensino superior (faculdades isoladas ou universidades) sejam responsáveis pelo desenho curricular, os currículos estão sujeitos à supervisão e à aprovação do Conselho Nacional de Educação. Igualmente, o Conselho Nacional de Educação aprova as disciplinas pedagógicas oferecidas pelas faculdades de educação ou instituições de ensino superior similares. Em relação aos cursos de treinamento para professores da rede, as disciplinas pedagógicas e a prática de ensino para as disciplinas da escola fundamental são compulsórias. O estudo de disciplinas escolares (português, história, geografia, matemática e ciências) não é legalmente compulsório, mas a maioria dos programas os tem feito compulsórios na prática.

Desde os anos 1980, tem havido um novo alerta para as políticas dos cursos de formação de professores e um interesse crescente na análise sociológica desses cursos, dentro de uma estrutura de teoria crítica e de teorias de conflito. Central para o debate sobre os cursos de formação de professores é a consciência da natureza política das práticas do professor e seu engajamento em relação às classes menos privilegiadas economicamente. Em educação, especialmente nas universidades com bons programas de pós-graduação, as teorias pós-estruturalistas e pós-modernistas (Foucault, Perrenoud, Derrida, Althusser e Lacan) têm influenciado a produção acadêmica de livros e artigos, bem como o enfoque teórico de dissertações e teses. A pesquisa educacional tem enfatizado questões como gênero (a feminização do magistério), classe, raça, a maneira pela qual o conhecimento dos professores é criado, o papel dos professores como práticos pensantes, a relação de poder entre o Estado e a educação e o papel das agências internacionais em projetos educacionais (como os projetos educacionais em larga escala no Brasil, em parceria com as secretarias de estado da Educação). Os

conceitos do Banco Mundial sobre igualdade de direitos têm sido objeto de análise crítica, como também a prioridade dada ao treinamento em serviço baseado na análise custo-benefício. Certa preocupação tem sido demonstrada sobre idéias que sugerem que o objetivo dos cursos de formação de professores é meramente produzir professores tecnicamente competentes, por exemplo, no cotidiano da sala de aula. Ênfase tem sido dada ao fortalecimento do conhecimento da disciplina, e não somente ao conhecimento pedagógico e ao controle da sala de aula. Entretanto, uma parceria entre a pesquisa educacional e a prática da escola ainda está por ser estabelecida. Igualmente, ainda está pouco claro o impacto das análises críticas da educação (que enfatizam os aspectos políticos, sociológicos e culturais do ensino) nas políticas educacionais.

Conclusão

De acordo com a lei 9.394, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, em 2007, 768 mil professores primários e secundários dos sistemas municipais e estaduais têm de apresentar qualificação de nível superior. Naquele mesmo ano, todas as escolas normais estarão abolidas. O programa maciço de treinamento de professores certamente alcançará suas metas. Em um sentido, isso indica boas-novas. Também é boa-nova a idéia de que a necessidade de desenvolver cursos de formação de professores é assunto central no debate educacional. Entretanto, Santos argumenta que

> Há uma série de problemas oriundos desta situação que irá influenciar os prospectos para desenvolver o sistema de cursos de formação de professores para o futuro no Brasil. Estes problemas incluem a associação entre um melhor desempenho e melhores salários, a redução de desigualdades educacionais entre as regiões urbanas e rurais (através da implementação de projetos experimentais que combinem trabalho e estudo) e também a utilização do ensino à distância. Mudar as estruturas dos cursos universitários para os cursos de formação de professores, mesmo que isto requeira mudanças na estrutura da própria universidade, é um outro problema. O estabelecimento de políticas educacionais, orientadas mais para as necessidades práticas, sem perder de vista os problemas políticos, sociais e culturais, é um outro problema. Finalmente, o estabelecimento de uma parceria mais produtiva entre as teorias educacionais, a pesquisa universitária e as realidades

práticas do ensino é também um problema crucial que necessita ser resolvido. Estes são alguns dos desafios e prospectos que os cursos de formação de professores enfrentam no Brasil, e que, apesar do fato de ocorrerem com grande intensidade e freqüência aqui, são também parte da realidade educacional em muitas partes do mundo (Santos, 2002, p. 88).

O que não é transparente são os processos de controle de qualidade. Isso pode prejudicar a qualidade da educação a longo prazo. Podemos estar falando aqui de uma nova doença do diploma, principalmente se pensarmos nos tipos dos cursos de pós-graduação sendo oferecidos em algumas universidades. Um número razoável de instituições que oferecem programas de cursos de formação de professores tem *status* baixo, com pouca experiência em pesquisa ou em pós-graduação. Esse problema tem de ser considerado seriamente pelos responsáveis pelas políticas e pelos acadêmicos. De um modo geral, os cursos de formação de professores no Brasil vivenciam um momento de grande importância. Sua história não é necessariamente um guia para seu futuro.

Certamente, os cursos de formação de professores no Brasil têm alguns padrões distintos e alguns perigos novos:

- Eles têm sido afetados por uma influência internacional (portuguesa, francesa, americana). Atualmente, um perigo são as influências internacionais enfatizando eficiência (como, por exemplo, as intervenções de agências internacionais ou uma admiração excessiva por modelos estrangeiros de "controle de qualidade"), que irão perturbar sua trajetória endógena de reforma.
- Os cursos de formação de professores no Brasil têm sido influenciados por algumas políticas domésticas extremas, sobretudo no período militar. Atualmente, o perigo é que a politização dos estudos educacionais produza "uma crítica politicamente correta" — e uma inabilidade para agir.

Entretanto, o espaço discursivo agora no Brasil é favorável a um debate contínuo sobre o futuro dos cursos de formação de professores, não só em relação às estratificações econômicas do Brasil e suas políticas domésticas emergen-

tes. O Brasil, com todas as suas dificuldades, é um país de visão educacional aberta. Isso é provavelmente preferível às certezas tecnocráticas superconfiantes de como gerenciar a qualidade do professor (e a qualidade da universidade), que são tão corrosivas em países como a Inglaterra — que agora necessita de um Paulo Freire, uma contravisão. Como diz Freire:

> Quando nossa tarefa começa a se tornar clara, temos que cuidar da nossa *praxis* de maneira muito mais clara. Depois, descobrimos a necessidade de nos tornarmos mais e mais competentes a fim de fazer o que gostaríamos de fazer, de construir o que gostaríamos de construir. Seguindo estas diretrizes, há uma Carta na qual discuto as qualidades ou as virtudes do professor progressista. É importante dizer que, quando falo de qualidades ou virtudes, não estou falando de qualidades com as quais nascemos. Falo de algo que fazemos, que construímos através do fazer, pela ação. Estou seguro de que pessoa alguma nasceu como ela ou ele é; a pessoa se torna... Portanto a virtude significa que tenho que criar qualidade colocando em prática a qualidade que gostaria de ter (Freire, 1995, p. 19).

Pelo menos, os brasileiros estão tentando formular questões. Desafortunadamente, os responsáveis pelas políticas na área dos cursos de formação de professores na Inglaterra sabem as respostas.

Referências bibliográficas

AGUIAR, M.A. Institutos Superiores de Educação na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.* São Paulo: Cortez, 1997.

CURY, C.R.J. *Ideologia e educação brasileira*. São Paulo: Cortez, 1978.

FIGUEIREDO, M. Politics and Higher Education in Brazil: 1964-1986. In: *International Journal of Educational Development*, 7(3), 1987, p. 173-181.

FREIRE, P. The Progressive Teacher. In: FIGUEIREDO, M. & GASTALDO, D. (orgs.). *Paulo Freire at the Institute*. London: Institute of Education, University of London, 1995, p. 17-24.

LIMA, H. *Anísio Teixeira, estadista da educação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MELLO, G. *Magistério de 1° grau: da competência técnica ao compromisso.* São Paulo: Cortez, 1984.

MENDES, D.T. Anotações sobre o pensamento educacional no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 68 (160), 1986, p. 493-505.

MOACYR, P. *A instrução e o império: subsídios para a história da educação no Brasil (1823-1853)*. São Paulo: Nacional, vol. 1, 1936, citado por TANURI, L.M., História da formação de professores. In: *Revista Brasileira de Educação*, 14, maio-ago, 2000, p. 61-88.

SANTOS, L. Contemporary Problems in Teacher Education in Brazil. In: THOMAS, E. (org.). *Teacher Education Dilemmas and Prospects: World Yearbook of Education*. London: Kogan Page, 2002, p. 81-89.

SILVA, C.S.B. *Curso de pedagogia no Brasil: história e identidade.* Campinas: Autores Associados, 1999.

TANURI, L.M. História da formação de professores. In: *Revista Brasileira de Educação*, 14, maio-ago, 2000, p. 61-88.

TOLLINI, I.M. *Estado e educação fundamental.* Brasília: Plano, 2002.

VILLELA, H.O.S. A primeira escola normal do Brasil. In: NUNES, C. (org.). *O passado sempre presente.* São Paulo: Cortez, 1992.

Educação superior, pública e privada[1]

Eunice R. Durham

Introdução

Duas características importantes marcam o desenvolvimento do ensino superior no Brasil. A primeira é seu caráter tardio, pois as primeiras instituições de ensino superior foram criadas apenas em 1808 e as primeiras universidades são ainda mais recentes, datando da década de 1930. A segunda, que nos interessa de modo especial neste trabalho, é o desenvolvimento precoce de um poderoso sistema de ensino privado paralelo ao ensino público. Já na década de 1960, este setor adquire novas características. Não se trata mais, de fato, da coexistência de sistemas públicos e privados com missões e objetivos semelhantes como antes. Trata-se de um outro sistema que subverte a concepção dominante de ensino superior centrada na associação entre ensino e pesquisa, na liberdade acadêmica e no interesse público.

O crescimento desse novo tipo de ensino superior privado é um fenômeno relativamente recente que tem afetado, de modo particular, os países em desenvolvimento. Talvez pelo fato de a expansão deste tipo de ensino privado ser um fenômeno que não afetou, até pouco tempo atrás, os países nos quais se

[1] Este trabalho foi apresentado no Seminário sobre Educação no Brasil organizado pelo Centro de Estudos Brasileiros e pelo Departamento de Estudos Educacionais da Universidade de Oxford em 11 de março de 2003. O objetivo deste artigo é apresentar um panorama geral do ensino superior brasileiro.

concentram as pesquisas sobre ensino superior, a investigação desse fenômeno despertou pouco interesse. É apenas nos últimos anos que começa a se generalizar entre os pesquisadores uma preocupação crescente com o significado e os efeitos desse novo ensino privado.

A especificidade do caso brasileiro — onde esta tendência se manifestou muito precocemente — fica patente quando ele é comparado aos dos demais países da América Latina. No conjunto destes países, da mesma forma que na Europa, o sistema de ensino superior se concentrava, até o final da década de 1980, em universidades de dois tipos: as públicas estatais, laicas, mantidas pelo Estado, e as católicas, pelo menos parte das quais era total ou parcialmente dependente de recursos públicos. Outras instituições privadas, de pequeno porte e pouca importância, existiam nas fímbrias de um sistema dominado pelas universidades.

No Brasil não foi assim. Em primeiro lugar, as universidades constituíram, até a década de 1980, uma parte pequena do ensino superior. Em segundo lugar, porque, além de instituições confessionais e de escolas superiores sem fins lucrativos criadas por elites locais, proliferou, já a partir da década de 1960, um outro tipo de estabelecimento: não-confessional, não-universitário e organizado como empresa que, explícita ou disfarçadamente, tinha como objeto principal a obtenção de lucro — tratava-se, portanto, de um negócio.

No caso brasileiro, o que já estava claro e permeou o debate sobre o ensino superior desde então foi o caráter preocupante da expansão desse tipo de estabelecimento privado. A literatura sobre o ensino superior produzida no Brasil até hoje consiste, em grande parte, num combate dos intelectuais e estudantes ao ensino privado e em defesa da universidade pública.

A análise desse problema é crucial para entender a peculiaridade do ensino superior brasileiro. Para isso, é importante uma pequena introdução histórica sobre o desenvolvimento do ensino superior do Brasil, que permita entender o processo de sua constituição, sua complexidade e heterogeneidade.

Nesta história, podemos distinguir períodos que, em grande parte, acompanham as transformações políticas que ocorrem no país. O primeiro, que coincide com o período monárquico, vai de 1808 até o início da República, em 1889. É caracterizado pela implantação de um modelo de escolas autônomas para formação de profissionais liberais, por exclusiva iniciativa da Coroa. No segundo

período, que abrange toda a Primeira República, de 1889 a 1930, o sistema se descentraliza e, ao lado das escolas federais, surgem outras, tanto públicas (estaduais ou municipais) quanto privadas. Até o final desse período, não há universidades no Brasil, apenas escolas superiores autônomas centradas em um curso. O período subseqüente é gestado na década de 1920, mas se implanta em 1930 e coincide com o final da Primeira República e a instalação do governo autoritário de Getúlio Vargas, o Estado Novo. É nessa época que são criadas as primeiras universidades do país. Esse período se encerra em 1945, com a queda de Vargas e a redemocratização do país, iniciando um novo período que se estende até 1964 e é caracterizado pela ampliação do número de universidades públicas. O período seguinte se inicia em 1964, quando se instala um novo período autoritário, durante o qual o modelo de universidade é reformado e o sistema privado se desenvolve aceleradamente no sentido da constituição do que Geiger denomina "*mass private sector*" (Geiger, 1986). O período mais recente se inicia com o processo de redemocratização gradual do país, em 1985, e é marcado pela Constituição de 1988, por uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e por profundas transformações políticas, econômicas e educacionais. Distinguimos, nesse período, o intervalo que vai de 1995 a 2002, e que coincide com os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse período se encerra em 2003 e há uma profunda incerteza sobre os rumos que o ensino superior tomará daqui para frente.

Os primórdios

Ao contrário do que aconteceu na América Hispânica, onde universidades católicas foram criadas já no século XVI, no início da colonização, o Brasil não possuiu universidades nem outras instituições de ensino superior durante todo o período colonial. A política da Coroa portuguesa sempre foi a de impedir a formação de quadros intelectuais nas colônias, concentrando na metrópole a formação de nível superior. Mesmo a iniciativa jesuíta de estabelecer um seminário que pudesse formar um clero brasileiro foi destruída, assim como boa parte do pouco ensino organizado que havia na colônia então. Isso ocorre com a expulsão da Companhia de Jesus, efetuada pelo marquês de Pombal no final do século XVIII. Foi apenas no início do século seguinte, em 1808, quando a Coroa portuguesa, ameaçada pela

invasão napoleônica na metrópole, se transladou para o Brasil com toda a corte, que teve início a história do ensino superior no país. Foram fundadas no mesmo ano da chegada do rei português (então regente do trono) três escolas, a de Cirurgia e Anatomia da Bahia (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda da Marinha, também no Rio. Dois anos mais tarde, em 1810, foi fundada a Academia Real Militar, que se transformou em Escola Central, e depois em Escola Politécnica (hoje Escola Nacional de Engenharia da UFRJ) (Schwartzman, 1991). Em 1927, foram criadas duas faculdades de direito, uma em São Paulo e outra em Olinda.

Não houve então nenhuma preocupação e nenhum interesse em criar uma universidade. O que se procurava era formar alguns profissionais necessários ao aparelho do Estado e às necessidades da elite local, como advogados, engenheiros e médicos. Também não se cogitou entregar à Igreja Católica a responsabilidade pelo ensino superior, como tinha ocorrido nas colônias da Espanha. Nos demais países da América Latina, esse mesmo período, o início do século XIX, testemunhou uma tendência a substituir as antigas universidades católicas da Contra-reforma, ou criar ao lado delas um novo sistema universitário estatal e leigo, que acompanhou o estabelecimento dos governos republicanos nos novos países independentes.

No Brasil, a história seguiu um rumo diferente. Com a presença da corte portuguesa, a independência não só foi tardia, mas se deu com a preservação da Monarquia e da própria dinastia de Bragança, que governou o país até o final do século. Isso caracterizou um desenvolvimento histórico marcadamente diverso daquele que foi próprio dos demais países do continente, nos quais a independência deu lugar a regimes e ideais republicanos. Na área educacional, o processo também foi diferente e seguiu o modelo estabelecido em 1808. Embora se tenha constituído como um sistema estatal sob a influência, mas não sob a gestão da Igreja Católica (seguindo uma tradição já existente em Portugal desde o século anterior), não se criaram universidades, mas escolas autônomas para a formação de profissionais liberais. A criação dessas escolas era de iniciativa exclusiva da Coroa. Este modelo de inspiração napoleônica tinha também como base o pragmatismo que havia orientado o projeto de modernização em Portugal no final do século XVIII, cuja expressão mais significativa no campo educacional foi a reforma da Universidade de Coimbra (Teixeira, 1969).

Ao longo do século XIX, a Coroa manteve a tradição portuguesa do monopólio do ensino superior, resistindo à pressão da Igreja para a criação de estabelecimentos católicos. O sistema expandiu-se muito lentamente e, no final desse período, que termina com a Proclamação da República, em 1889, não havia mais de 24 dessas escolas de formação profissional (Teixeira, 1969), todas de iniciativa da Coroa e independentes da Igreja. Foi a disseminação das idéias positivistas entre as lideranças republicanas que, no final do século, contribuiu para abrir o sistema a outras iniciativas que não as do governo central, inclusive ainda dentro do modelo de escolas, isoladas com base, destinadas à formação de profissionais liberais.

De fato, com a proclamação da República, a nova Constituição descentralizou o ensino superior e permitiu a criação de novas instituições tanto pelas demais instâncias do poder público (estaduais e municipais), como pela iniciativa privada, o que, pela primeira vez, permitiu a criação de estabelecimentos confessionais no país. Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria privadas. Havia, de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público e, de outro, iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Destes, alguns contaram com o apoio dos governos estaduais ou foram encampados por eles, outros permaneceram essencialmente privados.

Data dessa época, portanto, a diversificação do sistema que marca até hoje o ensino superior brasileiro: instituições públicas e leigas, federais ou estaduais, ao lado de instituições privadas, confessionais ou não.

Durante toda a Primeira República (1889-1930), continuou a prevalecer o modelo de escolas autônomas para a formação de profissionais liberais. As tentativas de criação de universidades foram raras e nenhuma delas se consolidou.[2]

---

[2] A quase ausência de manifestações a favor da criação de universidades durante a Primeira República contrasta com os períodos colonial e imperial, quando dezenas de projetos apontavam para as vantagens da criação de uma universidade no Brasil. Anísio Teixeira conta para o período de 1808 a 1872, 24 projetos. Souza Campos enumera trinta tentativas, incluindo-se a dos jesuítas (1592) e dos inconfidentes (1789) antes de d. João VI e seis ainda depois do Império. Há uma certa disputa sobre qual teria sido a primeira universidade brasileira. A primeira universidade federal, no entanto, foi certamente a Universidade do Rio de Janeiro, criada na década de 1920 como uma federação de estabelecimentos isolados, com o único propósito, diz a lenda, de outorgar o título de doutor *honoris causa* ao rei Alberto da Bélgica, em visita oficial ao Brasil. Ver Teixeira (1969) e Cunha (1980).

O movimento de modernização do ensino

A década de 1920 presenciou um grande movimento de modernização do país. Ao lado da urbanização e de transformações econômicas que decorreram da industrialização, houve uma verdadeira renovação cultural. Esse movimento modernizador atingiu também a educação, e uma plêiade de educadores propôs, e em parte realizou, profundas reformas em todos os níveis de ensino. O ensino primário público, universal e gratuito, foi sua grande bandeira. Foi este mesmo grupo, associado a um pequeno grupo de cientistas, que propôs a modernização do ensino superior, defendendo a criação de universidades que não fossem meras instituições de ensino, mas "centros de saber desinteressado", como se dizia naquela época. O que se propunha era bem mais que a simples criação de uma universidade: era a ampla reforma de todo o sistema de ensino superior, substituindo as escolas autônomas por grandes universidades, com espaço para o desenvolvimento das ciências básicas e da pesquisa, além da formação profissional. O sistema seria necessariamente público e não confessional. O modelo que se concebia era semelhante ao do sistema italiano, mas modificado por inovações de inspiração norte-americana.

A bandeira da reforma educacional foi apropriada e reformulada pelo governo Vargas, que se instalou em 1930, marcando o fim da Primeira República e o início do chamado Estado Novo, de inspiração fascista.

A elaboração da reforma foi marcada por uma intensa disputa pela hegemonia em relação à educação, em especial em relação ao ensino superior, que então se travava entre as elites católicas conservadoras e intelectuais liberais (Schwartzman, Bomeny & Costa, 2000). A Igreja, de fato, sempre tentara estabelecer no Brasil uma hegemonia sobre o ensino superior, semelhante à que lograra impor em muitos países católicos. O que reivindicava, portanto, era que o governo federal atribuísse à Igreja a tarefa de organizar, com fundos públicos, a primeira universidade brasileira, em troca de apoio político ao novo regime. A Igreja obteve, de fato, diversas concessões no campo educacional, particularmente a introdução do ensino religioso nas escolas públicas, mesmo que de caráter facultativo. Entretanto, apesar da forte influência que exerceu na organização da Universidade do Rio de Janeiro, não logrou o que pretendia, que era o direcionamento do financiamento público para as instituições confessionais. A oposição

dos intelectuais liberais foi muito forte e a própria tradição brasileira, tanto a monárquica quanto a republicana, havia sido diferente, com a predominância de uma concepção de ensino público não confessional, de inspiração francesa. As instituições confessionais, que haviam se multiplicado no período republicano, continuaram a constituir um setor do ensino privado. Vê-se, portanto, que a oposição entre ensino público e privado, em sua origem, estava fortemente permeada pela oposição público *versus* confessional.

Todo o setor privado, especialmente o confessional, já era bastante forte quando começa esse período. Em 1933, quando se iniciam as primeiras estatísticas educacionais, os dados indicam que as instituições privadas respondiam por cerca de 44% das matrículas e por 60% dos estabelecimentos de ensino superior. O conjunto do sistema, entretanto, era ainda de proporções muito modestas. O total do alunado compreendia apenas 33.723 estudantes.

A reforma que resultou do processo de negociação do governo Vargas consistiu num compromisso entre forças conservadoras e inovadoras. No ensino superior, instituiu as universidades e definiu o formato legal ao qual deveriam obedecer todas as instituições do mesmo tipo que viessem a ser criadas no Brasil. A reforma, entretanto, apesar de estabelecer a universidade como forma preferencial para a oferta de ensino superior, não eliminou as escolas autônomas. Nessa legislação, também foi mantida a liberdade da iniciativa privada para a constituição de estabelecimentos próprios, embora sob supervisão governamental.[3] A reforma previa, de fato, a regulamentação de todo o ensino superior, tanto público como privado, pelo governo central. Além disso, a legislação era extremamente detalhista e dispunha sobre questões como indicação de professores, currículos e programas, duração dos cursos, sistema disciplinar, cobranças de taxas e pagamento de mensalidades pelos estudantes. Ocorreu, portanto, uma retomada da tendência centralista do período monárquico, não mais em termos de monopólio da criação e manutenção das instituições de ensino, mas de controle burocrático pela normatização e supervisão de todo o sistema.

---

[3] Os decretos de número 42/83, 2.076/40 e 3.617/31 da reforma estabeleciam que a criação e a manutenção de cursos de nível superior "eram livres e os poderes públicos, pessoas naturais e jurídicas e direito privado poderiam ministrá-los, desde que autorizados pelo governo federal" (Mendes & Castro, 1984, p. 33).

O caráter conservador da reforma do ensino superior fica muito claro quando se considera a organização das novas universidades. O modelo de universidade proposto consistia, em grande parte, numa confederação de escolas que preservaram muito de sua autonomia anterior. De fato, muitas universidades foram criadas simplesmente reunindo estabelecimentos pré-existentes. Os cursos eram estritamente separados, organizados em função de diferentes carreiras, cada uma das quais sob a responsabilidade de uma faculdade, que, inclusive, decidia sobre o ingresso dos alunos para aquela carreira. Por isso mesmo, os cursos eram semelhantes, quer fossem oferecidos na universidade, quer fora dela, e os diplomas respectivos tinham o mesmo valor, como ocorre até hoje. Não havia, como também ainda não há, um nível de formação geral pré-profissional, à semelhança da tradição anglo-saxônica. Toda a estrutura acadêmica estava baseada na figura do catedrático vitalício. O poder acadêmico, em cada unidade, era exercido pela congregação de catedráticos, os quais gozavam, inclusive, de autonomia tanto para nomear como para demitir seus assistentes.

O elemento inovador do sistema foi a criação de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a qual oferecia bacharelados nos diferentes campos das ciências físicas, exatas e biológicas, das humanidades e ciências humanas. Pensada originalmente como o *college* norte-americano, oferecendo formação básica anterior à formação profissional, jamais conseguiu desempenhar este papel. A inclusão de um setor de educação permitiu que os bacharéis adquirissem também uma qualificação profissional como professores. Com isso, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em lugar de se constituir como centro da universidade, se transformou numa escola de formação de profissionais, como as demais. Apesar disso, foi esta faculdade que abrigou a institucionalização da pesquisa básica no Brasil em algumas poucas universidades. A maioria delas, entretanto, se estabeleceu como simples instituições de ensino.

As três primeiras universidades criadas nesse período representam bem os conflitos que marcaram a reforma. A Universidade Nacional do Rio de Janeiro, criada pelo governo federal, representou plenamente o caráter conservador da reforma feita pelo governo Vargas, que a instituiu como modelo a ser obrigatoriamente seguido pelas demais universidades. A outra, a Universidade do Distrito Federal, também no Rio de Janeiro, e anterior à Universidade Federal, foi um modelo inovador criado por Anísio Teixeira, o mais importante dos "pioneiros da educação", então secretário de Educação do Distrito Federal. Esta universidade teve vida curta. Ferozmente combatida pela Igreja Católica, que a via

como um centro do liberalismo anticlerical, foi fechada pelo Estado Novo em 1935, por ocasião da repressão à Intentona Comunista. E finalmente a Universidade de São Paulo, de iniciativa do governo estadual, que fazia oposição ao regime Vargas, logrou manter, apesar do enrijecimento da legislação sobre ensino superior, em 1937, um caráter mais inovador, inclusive pela importância que assumiu sua Faculdade de Filosofia, instalada com professores franceses, alemães e italianos. Foi nesta, inclusive, que se manifestou mais precocemente a institucionalização da pesquisa como uma das funções básicas da universidade.

Todas essas inovações não significaram um aumento muito grande do sistema. Durante o período Vargas, que se estendeu até 1945, o sistema cresceu lentamente. Nesse último ano, contava com cerca de 42 mil alunos, 48% dos quais no setor privado. Em 15 anos, o sistema criou apenas três universidades, todas públicas (tabela 1).

A Segunda República

O sistema de ensino superior no Brasil no período pós-guerra, que vai de 1945 até a instauração do regime militar, em 1964, continuou se expandindo de forma

Tabela 1 - Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, 1933-2001

Ano	Público		Privado		Total
	Número	(%)	Número	(%)	Número
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1945	21.307	52,0	19.968	48,0	40.975
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2001	939.225	31,0	2.091.529	69,0	3.039.754

lenta até 1960. Nesses 15 anos, o alunado passou de 41 mil para 95 mil estudantes. Tratava-se de um ajustamento à demanda crescente dos setores médios em expansão, que resultou do processo de desenvolvimento urbano-industrial. Foi nessa época que a rede de universidades federais se formou, que foi criada a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (a primeira de uma série de universidades católicas), que o sistema universitário estadual paulista se expandiu e que surgiram todas as instituições menores, estaduais e municipais, em todas as regiões do país. Entre 1946 e 1960 foram criadas 18 universidades públicas e dez particulares.[4] A maioria destas era confessional.

Durante todo esse período, a criação de universidades públicas, mantidas pelo governo federal, constituiu uma reivindicação permanente dos estados, encaminhada por seus deputados. O processo se dava através da encampação ou fusão de instituições preexistentes, em sua maioria privadas. Era procedimento comum das elites locais criar algumas escolas e, algum tempo depois, solicitar ao governo central sua federalização e a constituição de uma nova universidade. Universidades criadas desse modo nada tinham a ver com as reivindicações dos liberais intelectuais das décadas de 1920 e 1930. O corpo docente era improvisado a partir de profissionais liberais locais, sem nenhuma prática nem interesse pela pesquisa e desinformados sobre as universidades de outros países. Não é de se estranhar, portanto, que essas novas universidades fossem apenas federações de escolas, presas a um ensino tradicional e rotineiro, alimentado, quando muito, por uma erudição livresca e provinciana. Apesar disso, essas instituições representaram uma efetiva ampliação e diversificação dos cursos oferecidos, abrangendo novos ramos do conhecimento, especialmente pela obrigatoriedade, estabelecida por lei, de incluir, na organização das universidades, uma faculdade de filosofia, ciências e letras.

Não levando em consideração os anos que revelam variações bruscas e atípicas, que parecem resultar de acidentes estatísticos e podem ser decorrência

---

[4] As estatísticas oficiais não discriminam, até 1971, as universidades das demais instituições. Mas pesquisa de Helena Sampaio revela que, se no período Vargas foram criadas apenas três universidades, duas públicas e uma católica (a do Rio de Janeiro, fundada em 1944), no período seguinte, entre 1946 e 1960 (antes da grande expansão), foram estabelecidas outras 18 públicas e dez privadas (Sampaio, 2000, p. 70).

das federalizações, verifica-se uma grande estabilidade na participação relativa do setor privado em todo esse período, a qual se mantém entre 45% e 47% das matrículas.

Se o simples exame da evolução dos números cria a impressão de um desenvolvimento contínuo e pacífico do sistema de ensino superior, de fato não foi assim. Embora não fosse pequeno em termos percentuais, o crescimento ocorrido no conjunto do sistema mostrou-se incapaz de absorver o explosivo aumento da demanda por ensino superior que caracteriza o final desse período, tanto no Brasil como em outros países, alimentando a pressão por reformas.

No Brasil, as universidades públicas gratuitas foram o alvo preferido de uma constante reivindicação de ampliação de vagas. De fato, com o aumento da demanda, acumulou-se nelas um contingente de candidatos excedentes, constituído por alunos aprovados nos exames vestibulares que não podiam ser admitidos por falta de vagas. A admissão desses excedentes tornou-se uma importante reivindicação do movimento estudantil. Essa pressão começou a dar frutos já no início da década de 1960, quando o crescimento das matrículas se acelerou.

Se o início do que chamamos de primeiro período moderno (1931-1945) foi marcado pela luta entre as elites católicas e laicas, esse outro momento presenciou novas lutas, cujo ator principal não era mais a elite intelectual, mas o movimento estudantil. Tanto quanto o aumento da demanda, a mobilização estudantil em prol de uma reforma que democratizasse o acesso e a gestão da universidade foi também um fenômeno mundial. Todos esses movimentos, em maior ou menor grau, não se limitaram à questão do ensino, mas contestaram os governos estabelecidos.

Também no Brasil, não se trata apenas de movimentações em torno de questões universitárias. Todo esse período, especialmente a partir da década de 1950, é marcado por intensos conflitos sociais e um crescente envolvimento dos estudantes universitários em diversas lutas políticas, nas quais é forte a presença de diferentes partidos e militâncias de orientação marxista. De fato, a modernização e a expansão capitalista do período agravaram a situação da população rural nas regiões de economia mais tradicional e colocaram em evidência a profundidade das desigualdades econômicas, sociais, políticas e educacionais do país, criando um clima de agitação social generalizada. Os temas que sensibilizaram e mobilizaram os estudantes não foram apenas os do ensino superior, mas incluíram as lutas contra

o imperialismo, o capitalismo e o latifúndio; e a favor do nacionalismo, do desenvolvimento, da erradicação do analfabetismo, da reforma agrária e de tudo que fosse popular: a democracia popular, a educação popular e a cultura popular. O marxismo se tornou a ideologia dominante do movimento (Durham, 1994).

O movimento estudantil nesse período é muito importante e mais precoce do que no caso europeu e norte-americano. Como em toda a América Latina, a força do movimento estudantil brasileiro derivava, em grande parte, de uma organização centralizada, a União Nacional dos Estudantes (UNE). No Brasil, essa organização não se constituiu à revelia do Estado, mas foi uma iniciativa do regime Vargas, que procurou reproduzir no Brasil as organizações corporativas do fascismo italiano. Isso garantiu aos estudantes recursos financeiros e poder de interlocução com o Estado. Essa estranha relação com o Estado não resultou, entretanto, na domesticação do movimento. Muito ao contrário, sua combatividade é própria da tradição latino-americana, e os estudantes brasileiros, como os dos demais países do continente, tenderam a se considerar, e em certa medida foram, a vanguarda política, social e cultural da nação, vendo a si próprios como porta-vozes dos interesses populares. No Brasil, o movimento estudantil, desde o século XIX e mesmo antes da criação das universidades, foi uma escola de formação de lideranças políticas.

Na segunda metade dos anos 1950, o movimento se concentrou na discussão que então se travava no Congresso para a votação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista na Constituição de 1946, que reorganizou o sistema político após a derrubada do Estado Novo. Os estudantes, junto aos setores liberais e de esquerda da intelectualidade, defendiam uma reforma profunda de todo o sistema educacional, que alterasse toda a estrutura existente e rompesse com o modelo que resultara dos compromissos do Estado Novo. No ensino superior, o que se pretendia era a expansão das universidades públicas e gratuitas, que associassem o ensino à pesquisa, as quais deveriam ser um motor para o desenvolvimento do país, aliando-se às classes populares na luta contra a desigualdade social. Os estudantes reivindicavam, inclusive, a substituição de todo o ensino privado por instituições públicas. Essa reivindicação chocava-se frontalmente com os interesses do setor privado, dominado por escolas superiores autônomas de tipo tradicional, que temia um cerceamento em sua liberdade de expansão e se opunha a um projeto de dominância das universidades públicas. Consolidou-se uma oposição

entre os setores público e privado que atravessou as décadas posteriores, mas que não mais envolvia uma luta entre setores seculares e laicos.

O setor privado de fato se caracterizava por ser muito pouco progressista em termos educacionais, apegado a um ensino tradicional e livresco, desinteressado de questões como qualificação de professores e inovação curricular, que agitavam o setor público. Havia exceções, mas muito poucas. As mais importantes entre elas eram as Universidades Católicas do Rio de Janeiro e de São Paulo, que, posteriormente, apoiaram o movimento estudantil. De fato, mudara muito a posição da Igreja nesse período em que, por influência do Concílio Vaticano II e da Teologia da Libertação, criou-se um setor de esquerda católico, o qual defendia que a salvação das almas devia ser acompanhada ou precedida pela libertação dos pobres e oprimidos de sua condição de miséria e marginalidade política. A alfabetização era considerada um instrumento fundamental dessa libertação e devia ser acompanhada de uma conscientização política. A juventude universitária católica transformou-se num segmento importante e radical do movimento estudantil e deu origem, no período posterior, a um dos segmentos clandestinos da luta armada contra o governo militar.

A LDB, finalmente votada em 1961, foi uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente. A lei e suas complementações praticamente preservaram o *status quo* e se preocuparam basicamente em estabelecer mecanismos de controle da expansão do ensino superior e do conteúdo do ensino. O Conselho Federal de Educação foi reformulado, e constituiu-se como o principal mecanismo de controle que atuava junto ao Ministério da Educação e contava com representantes dos setores público e privado. A ele competia, entre outras atribuições, a fixação dos currículos dos cursos superiores para todas as instituições de ensino e a autorização para a criação de novos cursos e instituições no setor federal e no setor privado. Com essas atribuições, o Conselho se transformou rapidamente no objeto principal de pressões exercidas pelo setor privado, na defesa de seus interesses.[5]

---

[5] Em 1984, o CFE foi extinto em virtude de fortes suspeitas de corrupção e de constantes atritos com o ministro da Educação. Dois anos depois, foi criado um novo conselho, o Conselho Nacional de Educação.

Derrotados na votação, os estudantes radicalizaram suas posições e transformaram a questão numa bandeira agitada nas ruas contra o governo. As reivindicações foram acrescidas de propostas amplamente consensuais nos movimentos estudantis latino-americanos da época — tratava-se da concepção de governo democrático da universidade, a ser exercido autonomamente por docentes e estudantes, em condições de igualdade.[6]

O regime militar e a reforma (1964-1980)

O golpe militar de 1964 alterou inteiramente o quadro político. O movimento estudantil se reorganizou então como resistência ao regime e a universidade pública foi seu baluarte. Iniciou-se assim um enfrentamento direto entre os estudantes e o governo.

De início, houve uma primeira intervenção nas universidades públicas com o afastamento de docentes considerados marxistas e aliados dos estudantes. Depois, um decreto-lei de 1967, do então presidente Castelo Branco, vedou "aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial e religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares"[7]. Isso não arrefeceu o movimento, mas o radicalizou. Da universidade partiram as grandes passeatas de repúdio ao regime. Houve batalhas campais entre estudantes das universidades públicas e segmentos do setor privado que apoiavam o governo. A luta entre o movimento estudantil e o governo militar chegou ao auge em 1968, na esteira das grandes manifestações estudantis dessa época. O movimento de maio, na França, havia reforçado a posição dos estudantes brasileiros. Universidades públicas foram ocupadas pelos alunos, que instalaram, ao arrepio da lei, comissões paritárias de estudantes e professores como os novos órgãos de decisão acadêmica. O governo militar endureceu suas posições e o período terminou em 1968, com a destruição do movimento estudantil pela repressão militar, a prisão de

---

6 Essa posição remonta ao movimento pela reforma universitária de Córdoba, Argentina de 1918, que se tornou uma espécie de mito do movimento estudantil latino-americano.

7 Artigo 11 do decreto-lei nº 228, de 18 de fevereiro de 1967 (Inep, 1969).

suas lideranças e uma nova cassação de docentes. Por mais de uma década, as universidades, consideradas focos de subversão, foram mantidas sob severa vigilância.

É difícil entender o debate permanente sobre o ensino superior que se trava no Brasil sem entender a importância desse movimento, do entusiasmo que ele gerou e de sua força. A luta contra o regime militar envolveu um grande sacrifício de lideranças, que sofreram prisões, torturas e perseguições. Isso fez com que o ideal de universidade e de ensino superior que se consolidou nesse período fosse considerado como a única opção justa e politicamente correta, envolta como estava no manto do heroísmo estudantil na luta contra a ditadura. O modelo de ensino superior que se articulou nesse clima de exaltação revolucionária tem servido de parâmetro para todas as lutas políticas que se travaram desde então em torno deste problema: ele deve ser ministrado apenas em universidades públicas gratuitas que associam ensino e pesquisa, as quais devem ser autonomamente governadas por representantes eleitos diretamente por professores, alunos e funcionários. Todos os cursos devem ser de graduação plena, com direito a bacharelado ou diploma profissional, que dão acesso a uma profissão regulamentada. Todas as demais organizações institucionais ou curriculares são consideradas degradações do modelo e deveriam ser extintas. Dada a rigidez do modelo, tornou-se quase impossível uma análise crítica realista das transformações em curso no ensino superior.

Derrotado o movimento estudantil, o governo militar promoveu uma profunda reforma do ensino superior, num contexto político de intensa repressão. Muito dessa reforma, de fato, incorporou aquelas reivindicações do movimento estudantil que correspondiam a um consenso dos meios acadêmicos do período e, inclusive, de técnicos do Ministério da Educação, então bastante influenciados pelo modelo norte-americano. Havia, mesmo dentro do governo, um amplo reconhecimento da necessidade de uma profunda reformulação e modernização do ensino superior no Brasil. A cátedra foi abolida e substituída por departamentos. A autonomia das faculdades foi quebrada: a organização interna foi reformulada em termos de institutos básicos, divididos por áreas de conhecimento, e de faculdades ou escolas, que ofereciam a formação profissional. Introduziu-se o sistema de créditos e foi proposto, inclusive, um ciclo básico, anterior à formação profissional, que oferecesse aos estudantes uma formação geral mais sólida.

Abriu-se espaço para uma representação de estudantes e de diferentes categorias docentes nos órgãos internos de decisão. Entretanto, a lógica da nova estrutura, que se inspirava no modelo norte-americano, foi truncada na medida em que as carreiras continuaram estanques e o diploma continuou valorizado na medida em que se constituía como condição necessária e suficiente para o exercício profissional. O ingresso dos estudantes continuou a ser feito por carreira e com isso a iniciativa do ciclo básico fracassou. A diferença foi que os estudantes, divididos por cursos ainda rigidamente separados, adquiriam parte de sua formação fora das escolas profissionais, nos institutos básicos. A reforma também não flexibilizou os currículos, que continuaram a ser rigidamente definidos pelo Ministério da Educação, através do Conselho Federal de Educação, como ocorria antes.

Não houve, entretanto, uma verdadeira reforma curricular. A ampliação do acesso se deu simplesmente multiplicando a matrícula nos mesmos cursos tradicionais, preservando a velha concepção de diploma profissional e conservando o mesmo tipo de ensino.

Apesar de incompleta, a reforma se orientou claramente no sentido de organizar todo o sistema de ensino federal em universidades e de promover a pesquisa, como queriam os estudantes e como constava do ideário modernizador desde 1930, mas que não lograra ainda se institucionalizar. O mar do ensino público abrigava então apenas pequenos arquipélagos onde a pesquisa florescia. As atividades de pesquisa constituíam antes um ideal e um objetivo formal do que uma realidade.

Cabe aqui um parêntese sobre o caso paulista e o caráter pioneiro do estado de São Paulo na implantação de medidas modernizantes. De fato, enquanto nos demais estados brasileiros o sistema de universidades públicas é quase todo federal, em São Paulo é estadual. A primeira das universidades paulistas, a Universidade de São Paulo, fundada em 1934, antecedeu em muito as demais na implantação da pesquisa, do tempo integral e na oferta de doutorado. A expansão do sistema paulista, com a criação de duas outras universidades, seguiu o mesmo modelo e a pesquisa foi institucionalizada em todas elas. O estado foi também pioneiro na criação de uma agência moderna de apoio à pesquisa (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), independente do governo federal, a qual consolidou a liderança do estado na pesquisa acadêmica.

O incentivo federal à pesquisa para o conjunto do sistema ocorreu através de políticas coordenadas que incidiram principalmente sobre as universidades públicas. Duas instituições-chave, criadas na década de 1950, ambas voltadas à formação de pesquisadores brasileiros, foram reformuladas e fortalecidas. Um dos empecilhos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa na universidade era a ausência de número suficiente de pesquisadores qualificados no país. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) organizou um amplo programa de bolsas que financiou a criação e a expansão da pós-graduação. O objetivo explícito era formar mestres e doutores para as universidades. O Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq)[8] também funcionou com programas de bolsas de mestrado e doutorado para a formação de pesquisadores, tanto no Brasil como no exterior, e seu programa de financiamento às pesquisas foi ampliado e reformulado. A novidade dessas agências é que não operavam na lógica das leis e regulamentações que favorecem o controle burocrático, mas se apoiavam em avaliações por pares dos programas e projetos financiados. Com isso, instituiu-se no Brasil um programa modelar de apoio à pós-graduação e à pesquisa universitária. Os resultados, na verdade, não foram imediatos, mas se fizeram sentir a longo prazo. A curto prazo, foram pouco visíveis, não só porque o projeto era de lenta maturação, mas porque a própria expansão acelerada do setor prejudicou um impacto maior dos incentivos à pesquisa no *ethos* universitário. Não havia pessoal qualificado em número suficiente para sustentar o aumento das matrículas; ao lado dos poucos novos doutores e mestres que foram se formando, houve a contratação, em grande número, de docentes sem titulação e sem formação para a pesquisa. Mas, de qualquer forma, a orientação estava estabelecida, os instrumentos para dirigi-la tinham sido criados. Institucionalizou-se uma política de longo alcance que, em linhas gerais, perdura até hoje e deu frutos muito positivos.

Outra iniciativa importante foi a introdução e a ampliação de um novo regime de trabalho nas universidades federais, o chamado “tempo integral”, que remunerava o tempo que deveria ser dedicado à pesquisa, dobrando o salário.

---

8 O CNPq, aliás, foi fundado por um almirante, com o apoio do setor militar. É preciso lembrar que existiam, entre os militares, setores técnico-modernizantes que consideravam a capacidade científica do país essencial para o desenvolvimento econômico e militar.

Esse programa, na prática, foi um incentivo menos eficaz ao desenvolvimento da pesquisa, porque rapidamente deixou de ser acompanhado por um sistema de avaliação, transformando-se em mera complementação salarial. Apesar disso, ele criou condições de trabalho favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa pelos novos mestres e doutores que estavam sendo formados. Mas, com isso, a universidade pública tendeu a se tornar uma instituição cada vez mais cara, que não conseguiu, por isso mesmo, se expandir o suficiente para atender a toda a demanda. Restringiu-se assim a uma elite de estudantes de melhor formação escolar prévia, isto é, à nova classe média.

A avaliação desse período precisa levar em consideração o fato de que o regime militar logrou promover, na década de 1970, um grande desenvolvimento econômico, o chamado "milagre brasileiro". Essa prosperidade econômica beneficiou diretamente a classe média, que se expandiram e se enriqueceram, alimentando a demanda por ensino superior. Aumentaram os recursos federais e o orçamento destinado à educação. As instituições federais gozaram, nesse período, de uma prosperidade que não haviam conhecido antes e que não tornaram a experimentar depois.

A prosperidade econômica e a relação do regime com a nova classe média que o apoiaram talvez ajudem a entender porque, ao contrário de outros países da América Latina, como Argentina e Chile, onde os regimes autoritários provocaram uma queda drástica nas matrículas e, conseqüentemente, uma contração de seus sistemas universitários, no Brasil a repressão política não sustou o crescimento do ensino superior, público ou privado, mas o promoveu. O ensino superior universitário e não universitário se ampliou de maneira extraordinária, desde o início do regime, em 1965, até o final da década de 1970. Em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior passou de 95.691 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentaram as maiores taxas de crescimento (tabela 1).[9]

Nos estudos realizados no Brasil nesse período, há uma convicção bastante arraigada de que o governo militar estava promovendo a privatização do ensino.

[9] Embora, em termos relativos, o crescimento na década de 1960 seja superior, há que se considerar, neste caso, o patamar baixo do qual se partiu o número absoluto de novos estudantes absorvidos: 329.787 alunos entre 1960-1970 e 951.802 na década seguinte.

De fato, não foi bem isso que ocorreu. Em números absolutos, verifica-se um substancial crescimento do setor público, e não apenas do privado. A matrícula no setor público aumentou, nesse período, de 182.700 a 492 mil, ou seja, teve um incremento de cerca de 260%. Não houve privatização do ensino, mas uma expansão mais rápida no setor privado, que cresceu, nesse mesmo período, 512%, ou seja, de 142.386 para 885.054 estudantes.

Houve, de fato, uma mudança de patamar. O setor privado, cuja participação oscilava em torno dos 45% até 1965, atingiu 50% em 1970, e, a partir dessa época, alcançou e manteve uma participação superior a 60%. Quando chegamos ao final da década de 1970, o sistema de ensino superior havia mudado muito e o desenvolvimento dos setores público e privado havia se dado em linhas divergentes.

O aumento da demanda por ensino superior está associado ao crescimento das camadas médias e às novas oportunidades de trabalho no setor mais moderno da economia e da tecno-burocracia estatal. Para atender à demanda massiva que se instaurara, o setor público precisaria criar não apenas outros tipos de cursos, mas outros tipos de instituição. Nos Estados Unidos, quando se avolumou a procura por ensino superior, no início do século XX, a democratização do acesso se fez através da criação de *community colleges*, que se mostraram muito eficazes no atendimento a esse tipo de demanda. Como isso não ocorreu, persistiu no Brasil uma demanda que o sistema público foi incapaz de absorver. O setor privado foi capaz de fazê-lo porque se concentrou na oferta de cursos de baixo custo e no estabelecimento de exigências acadêmicas menores tanto para o ingresso como para o prosseguimento dos estudos até a graduação. A pesquisa não era um interesse ou um objetivo, mesmo porque não era uma atividade lucrativa e não podia ser mantida com o pagamento de mensalidades. Apesar da criação de novas universidades particulares, que já eram vinte em 1975, a expansão de fato se deu através da proliferação de escolas isoladas, concentradas na oferta de cursos de baixo custo e menores exigências acadêmicas, como: administração, economia e formação de professores (tabela 2).

As instituições privadas de ensino superior haviam se tornado, de fato, um grande negócio. Parte dos novos estabelecimentos de ensino foi criada pela transformação de escolas de ensino médio. Mas a lucratividade dos empreendimentos atraiu também todo um novo conjunto de empresários, sem compromissos an-

Tabela 2 – Evolução do número de instituições públicas e privadas de ensino superior no Brasil, 1970-2000

Ano	Universidade		Faculdades integradas*		Estabelecimentos isolados		Centros universitários		Total
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
1970	32	15	-	-	139	463	-	-	639
1975	37	20	-	-	178	625	-	-	860
1980	45	20	1	10	154	643	-	-	882
1985	48	20	1	58	184	548	-	-	859
1990	55	49	-	74	167	582	-	-	918
1995	68	59	3	84	147	490	-	-	851
2000	71	85	2	88	132	782	1	49	901

Fonte: Censo e Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, MEC.
* A inclusão das faculdades integradas nas estatísticas se inicia em 1980.

teriores com a educação. Direcionados pelo objetivo de ampliar a lucratividade do empreendimento pela captação da demanda disponível, o setor privado passou a ser governado pelo mercado. Criou-se, desta forma, o setor que corresponde ao que Geiger denomina "*mass private sector*", ao lado de um setor público que se orientou no sentido de atender a uma demanda mais qualificada (Geiger, 1986).

A expansão desse segmento do setor privado, que podemos chamar de empresarial, se orientou para a satisfação dos componentes mais imediatos da demanda social, que consiste na obtenção do diploma. Essa tendência é reforçada por uma longa tradição cartorial da sociedade brasileira, que associa diploma de ensino superior ao acesso a uma profissão regulamentada e assegura a seus portadores nichos privilegiados no mercado de trabalho. Neste contexto, podem ser lucrativos estabelecimentos de ensino nos quais a qualidade da formação oferecida é de importância secundária. O sistema privado dividiu-se internamente entre um segmento comunitário ou confessional não lucrativo — que se assemelhava ao setor público — e um segmento empresarial.[10]

---

[10] É impossível documentar estatisticamente a importância desse setor porque, até 1996, todos os estabelecimentos eram formalmente não lucrativos. A afirmação deriva de uma análise qualitativa e da familiaridade da autora com o sistema, que deriva de sua participação em órgãos governamentais de decisão.

Tabela 3 – Matrículas por região geográfica, 1986-2000

Região geográfica	1986	1996	2000	Total
Norte	2,6	4,1	115.058	4,3
Nordeste	16,7	15,0	413.709	15,3
Sudeste	55,6	55,0	1.398.039	51,9
Sul	19,3	18,7	542.435	20,1
Centro-Oeste	5,7	7,2	225.004	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	2.694.245

Outra transformação importante ocorreu no conjunto do sistema, com a concentração de novas matrículas do ensino privado na região Sudeste. Isso decorre em função da estreita aderência da expansão do setor privado ao mercado e, portanto, sua concentração nas regiões de maior desenvolvimento econômico. Nas regiões mais pobres, como Norte e Nordeste, o investimento privado foi pequeno e o atendimento à demanda continuou dependente do ensino público, especialmente das universidades federais. De fato, o ensino público responde mais de perto a interesses sociais e se distribui de forma mais eqüitativa no conjunto do país. A persistência desse fenômeno até os dias atuais pode ser verificada na tabela 3.

No final da década de 1970, o sistema de ensino superior brasileiro havia se alterado profundamente com a ampliação das matrículas, os novos estímulos para a titulação, a pesquisa no setor público e a criação de um novo setor privado empresarial lucrativo, sem grandes compromissos com a pesquisa ou com a qualidade do ensino, e que coexistia com um setor não lucrativo, o qual seguia mais de perto o modelo do sistema público.

A década de 1980

A década de 1980 foi um período de crise e transição. Politicamente, é caracterizada pelo longo e gradual processo de redemocratização, que se iniciou com um declínio da repressão política, prosseguiu com a eleição de um presidente civil pelo Congresso em 1985 e terminou com uma nova Constituição em 1988, seguida da primeira eleição direta para a Presidência da República, no ano seguinte. Economicamente, é uma década de crise econômica e inflação crescente. No ensino

superior, uma época de estagnação. É um tanto surpreendente que, após o período prolongado de crescimento acelerado, o sistema pare abruptamente de crescer. A estagnação atinge tanto o setor público quanto o privado, este mais do que aquele. A porcentagem de matrículas no ensino privado decresce nesse período.

A crise econômica está provavelmente associada a esse fenômeno. Mas há outros fatores que nos ajudam a entender não só essa estagnação, mas também um outro problema do ensino superior brasileiro. É o fato de que ele é anomalamente pequeno quando comparado aos de outros países de nível equivalente de desenvolvimento na América Latina. Mesmo no auge de seu crescimento, a taxa bruta de matrículas no ensino superior, em relação à população de vinte a 24 anos, não foi maior que 12%. Nos anos 1980 e boa parte dos 1990, decresce para 11% e 10%. É apenas em 2000 que atinge os níveis máximos anteriores, com indicação do início de uma nova fase de crescimento acelerado. A explicação deve ser procurada nos níveis educacionais anteriores.

Se o ensino superior é um fenômeno relativamente recente no Brasil, o estabelecimento de um sistema público de educação básica foi um processo ainda mais tardio. Em 1960, em pleno período das lutas do movimento estudantil, quase 40% da população ainda era analfabeta e menos de 50% das crianças na faixa etária entre sete e 14 anos estavam matriculadas nas escola.[11] Essas taxas melhoram consistentemente, mas apenas no ano 2000 atingimos uma taxa líquida de 97% de freqüência à escola nessa faixa etária (tabela 4).

Tabela 4 – Taxas de escolarização líquida e bruta para o ensino médio

Ano	Ensino médio	
	Taxa de escolarização líquida	Taxa de escolarização bruta
1980	14,3	33,3
1991	17,6	40,8
1994	20,8	47,6
1998	30,8	68,1
1999	32,6	74,8

Fonte: IBGE, MEC/Inep/Seec, 1999.

[11] É preciso esclarecer, entretanto, que até 1970, a escolaridade obrigatória era de apenas quatro anos, dos sete aos 11 anos de idade. Em 1971 ela passa a ser de oito anos, dos sete aos 15 anos de idade.

O problema era agravado pelos altíssimos índices de repetência e evasão no ensino básico. Dessa forma, uma porção muito pequena da população atingia o nível médio e um percentual ainda mais reduzido conseguia completá-lo. Como resultado desse processo, se a taxa de matrícula no ensino superior é muito pequena, é muito elevada a relação entre número de vagas no ensino superior e número de egressos do ensino médio. Em 1980, essa relação era de 1,3 egresso por vaga, isto é, bem acima do que a oferta de ensino podia absorver. Em 2001, a relação era de 1,5. Verifica-se, portanto, que sempre houve obstáculos estruturais do próprio sistema de educação à ampliação do ensino superior, que estão associados às enormes desigualdades sociais que caracterizam o país (tabela 5).

Esses dados nos levam a supor que o crescimento dos anos 1970 só foi possível pela existência de uma demanda reprimida de antigos egressos do ensino médio e daqueles que o tinham completado em cursos supletivos e que não tinham podido ingressar no ensino superior na idade adequada: uma população mais velha, já inserida no mercado de trabalho.

Esta interpretação é fortalecida quando se analisa outro fenômeno que, a partir dessa época, caracteriza o ensino superior brasileiro, especialmente o privado: trata-se da alta porcentagem de cursos noturnos. Os cursos noturnos criaram uma nova demanda na medida em que possibilitaram o acesso ao ensino superior do grande contingente de antigos egressos do ensino médio já integrados ao mercado de trabalho e para os quais o aumento do nível de escolaridade continha a promessa de ascensão ocupacional. O fato de o ensino privado notur-

Tabela 5 – Concluintes do ensino médio e número de vagas no ensino superior, 1980-2000

Ano	Concluintes (em mil)	Vagas (em mil)	Concluintes por vaga
1980	541	405	1,3
1991	659	517	1,3
1994	749	574	1,3
1997	1.266	699	1,8
2000	2.101	1.236	1,6
2001	2.217	1.444	1,5

Fonte: MEC/Inep/Seec/Daes.

no fazer poucas exigências em termos de rendimento escolar facilitou o ingresso dessa população.

Infelizmente, a discriminação das matrículas por turno (diurno ou noturno) nas estatísticas se inicia apenas em 1986. Nesse ano, já em pleno período de estagnação, 76,5% das matrículas no setor privado ocorriam em cursos noturnos. Nas universidades federais, por outro lado, o percentual era de apenas 16%. E não deixa de ser interessante notar que exatamente nestas universidades, onde o discurso exaltava a democracia e o compromisso com as classes populares, a resistência à criação de cursos noturnos foi muito grande. A exceção, entre as universidades públicas, foi a Universidade de São Paulo, que havia introduzido cursos noturnos já em 1952, muito antes, portanto, dos grandes movimentos em favor da democratização do acesso ao ensino superior. Nos estabelecimentos federais, a ampliação dos cursos noturnos se deu lentamente e, em 1999, atingiu apenas 21,4% dos alunos (tabela 6).

Esgotada a demanda reprimida, e na dependência do número de recém-egressos do ensino médio, que crescia lentamente, não havia mais candidatos em número suficiente para preencher todas as vagas existentes no sistema privado.

Foi apenas muito recentemente que a situação se alterou, com um acelerado aumento dos alunos do ensino médio, o qual, por sua vez, decorreu da expansão e melhoria do ensino fundamental nas décadas anteriores, como veremos mais adiante. Mesmo assim, a relação egresso/vaga, após atingir 1,8 em 1997, tornou a cair para 1,5 em 2001.

A escassez de candidatos nas décadas de 1980 e 1990 promoveu um acirramento da competição entre os estabelecimentos do setor privado. Nessa competição, as

Tabela 6 – Percentual de alunos de graduação matriculados em cursos noturnos por tipo de instituição, Brasil, 1986-1999

Tipo de instituição	Ano		
	1986	1994	1999
Instituições federais	16,0	18,7	21,4
Instituições estaduais	42,6	45,8	46,3
Instituições privadas	76,5	67,8	66,6
Total	61,2	54,6	55,0

Fonte: Censos e Sinopses Estatísticas do MEC.

universidades levavam vantagem, porque possuíam autonomia para criar e extinguir cursos e vagas, podendo assim responder de modo mais ágil às preferências da clientela. Também os estabelecimentos maiores, que agregavam muitos cursos, podiam enfrentar melhor bruscas alterações da demanda em um ou outro setor de ensino.

Pode-se entender, portanto, que, nos anos 1980, o setor privado tenha se orientado no sentido de ampliar o tamanho dos estabelecimentos por processos de fusão e incorporação de estabelecimentos menores, criando federações de escolas e procurando em seguida transformá-las em universidades, para adquirir autonomia e fugir dos controles do CFE. O Conselho Federal de Educação foi inundado com pedidos dessa natureza, e a atividade dos *lobbies* junto ao Conselho se intensificou. De 1975 a 1985, o número de universidades privadas permaneceu estável — vinte ao todo. Entretanto, cresceram, e muito, as federações de faculdades ou faculdades integradas. Essa nova forma de organização é reconhecida oficialmente apenas nas estatísticas de 1980, que indicam dez estabelecimentos desse tipo. Cinco anos depois, eram 58 e, em 1990, atingiram 74. O aumento do número de universidades privadas, por outro lado, é um fenômeno da segunda metade da década. Entre 1985 e 1990, o crescimento é de 145%, passando de vinte a 49 (tabela 2).

Notamos, portanto, no final dos anos 1980, uma nova inflexão no setor privado. Até essa época, as universidades privadas eram predominantemente confessionais ou comunitárias, sem fins lucrativos, e tendiam a se assemelhar às universidades públicas. O movimento de expansão das universidades particulares, que ocorre a partir de 1985, se dá graças à pressão do setor voltado para o ensino de massa, de finalidades lucrativas, sem interesse pelo desenvolvimento das atividades de pesquisa e de qualificação do corpo docente.[12]

Para entender como isso ocorreu, é necessário analisar o mecanismo de reconhecimento de universidades, que era atribuição do Conselho Federal de

---

[12] Até 1997, a lei não permitia estabelecimentos lucrativos. O lucro era obtido através de subterfúgios como a designação dos membros da mantenedora para cargos de direção com salários muito elevados, o desvio de recursos para outros empreendimentos ou para o uso particular dos mantenedores (como, por exemplo, aquisição e manutenção de jatos executivos, carros de luxo e utilização de grandes verbas de representação). Nunca se conseguiu estabelecer um controle efetivo desses gastos.

Educação. Apesar de toda a legislação vigente afirmar que universidades, em oposição a outros tipos de estabelecimentos de ensino, deveriam associar ensino e pesquisa, os critérios utilizados pelo CFE não faziam nenhuma exigência neste sentido. Os critérios principais residiam na amplitude dos campos de conhecimento abarcado pelos cursos oferecidos e na existência de condições mínimas de infra-estrutura. O processo de constituição de federações de escolas constituía, da perspectiva do setor privado, o passo anterior à obtenção do almejado *status* de universidade, com a autonomia a ele associada. O resultado da aplicação desses critérios foi que a multiplicação de universidades privadas não significou melhoria necessária nem na qualidade de ensino, nem na qualificação do corpo docente, nem no desenvolvimento da pesquisa. Não significou também a constituição, nesses estabelecimentos, de um *ethos* universitário que incluísse a liberdade acadêmica e a valorização da competência.

O balanço desse período ficaria incompleto se não analisássemos as lutas que se travaram dentro do próprio ensino superior, com a emergência de um novo ator político: o movimento dos docentes do ensino superior público, que deu origem à Associação Nacional dos Docentes Universitários (Andes), o qual, por assim dizer, substituiu o movimento estudantil, incorporando muito das posições que este defendia nas décadas anteriores. Esse movimento praticamente se restringe ao setor público.

Para se entender a força e a natureza desse movimento, é preciso analisar os efeitos negativos da repressão militar sobre as universidades públicas no período precedente. De fato, a gravidade da situação de confronto que antecedeu a reforma de 1968 e a força da repressão que a acompanhou deixaram profundas marcas nas universidades públicas, deslegitimando, para docentes e alunos, não só o regime, mas a própria reforma.

Como vimos, a universidade criada pela reforma incluía medidas de efetiva democratização interna e substancial aumento da participação de estudantes e docentes na gestão da instituição. Incluía ainda medidas que promoviam o fortalecimento de valores acadêmicos (a estruturação da carreira e a valorização da pesquisa). A nova estrutura universitária dificultava, entretanto, o controle ideológico e político por parte do regime autoritário. Em função disso, montaram-se mecanismos paralelos, não acadêmicos, de controle político-ideológico que se constituíram como elemento corruptor e perturbador de todo o sistema. Esses

sistemas compreenderam, de um lado, a repressão policial direta, a cassação das lideranças acadêmicas consideradas de esquerda e a triagem ideológica das novas contratações. Todo esse processo ocorria através de representantes dos setores de inteligência e informação que agiam, sem cobertura legal ou institucional, junto às próprias reitorias, acoplados à estrutura de poder da universidade. De outro lado, houve intensa manipulação política, por pressões diretas e indiretas, do mecanismo de escolha dos dirigentes, para garantir a permanência, na gestão da universidade, de simpatizantes do regime.

A operação desses controles abriu caminho para todas as formas de ingerências ilegítimas e permitiu o alijamento de boa parte da liderança intelectual da universidade de qualquer participação maior no governo da instituição, favorecendo os docentes protegidos pelo governo central ou pelas oligarquias locais aliadas ao regime. Enfraqueceram-se, dessa forma, os sistemas de mérito, que a estruturação da carreira deveria revigorar; destruiu-se a autonomia e fortaleceram-se os sistemas de cooptação e clientelismo. Nesse processo, docentes e estudantes refugiaram-se numa postura de oposição intransigente e, atribuindo à ditadura todos os males da universidade, eximiram-se de uma reflexão mais aprofundada sobre os problemas que ela enfrentava. Paralelamente, expressaram simbolicamente sua resistência ao regime, defendendo um igualitarismo radical que contribuiu, de um outro modo, para deslegitimar os valores acadêmicos relacionados ao reconhecimento do mérito e da competência.

Esse processo de desvalorização dos valores acadêmicos foi fortalecido pela própria expansão das universidades públicas federais, as quais, como já apontamos, implicaram a expansão dos quadros docentes sem maiores preocupações com exigências de qualificação acadêmica. Além do mais, como as novas contratações foram feitas fora dos mecanismos tradicionais de seleção de docentes, ampliaram-se as oportunidades de manipulação clientelística para a obtenção de emprego nas universidades federais. Criaram-se sistemas paralelos de contratação, produzindo uma enorme heterogeneidade na remuneração do trabalho, que contribuiu para um clima de insatisfação generalizada entre os docentes, especialmente os mais novos, os menos qualificados e os que não gozavam dos benefícios da estabilidade.

As atividades de pesquisa, por outro lado, que se desenvolviam através dos programas das agências de fomento (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), passaram a constituir um sistema paralelo à estrutura universitária. Esse sistema operava através da relação direta entre pesquisadores e agências de fomento e atuava, portanto, por cima e por fora da estrutura de poder da universidade. Na medida em que ele se legitimou em função da qualidade da produção científica e da competência dos pesquisadores, fortaleceu os valores acadêmicos; mas o fez dissociando o lugar do reconhecimento desses valores da gestão da universidade em seu conjunto. O funcionamento desse sistema se deu no sentido de criar e manter "ilhas de competência" (Oliveira, 1984), que aparecem como enclaves no tecido da mediocridade generalizada das instituições universitárias.

Esse período é marcado também pela emergência e consolidação de um novo ator social, o movimento docente. Entretanto, a política consistente implementada pelo sistema Capes e CNPq permitiu uma ampliação gradual, mas contínua, da qualificação docente e das pesquisas. Dados referentes ao final dessa década e à seguinte mostram a aceleração dessas tendências (tabela 7).

As associações de docentes se organizaram a partir das lideranças acadêmicas que haviam sido marginalizadas dos órgãos de direção das universidades públicas. O movimento denunciava como ilegítimos os instrumentos políticos que garantiam a perpetuação na cúpula universitária de uma minoria incompetente aliada ao regime. As grandes bandeiras do movimento foram a autonomia e a democratização, a qual era concebida como ampliação da participação docente e estudantil na gestão da universidade, através de mecanismos de representação.

Tabela 7 - Evolução da pós-graduação: número total de cursos e número de alunos, 1987-1996

Ano	Número de cursos		Alunos novos		Alunos matriculados (em dezembro)	
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado
1987	861	395	9.853	1.976	30.337	8.309
1990	964	450	12.162	3.080	36.502	10.923
1993	1.039	524	12.816	4.191	38.265	15.569
1996	1.176	626	16.255	5.102	44.925	22.004

Fonte: Capes/MEC, 1997.

O movimento se legitimou em função da defesa de valores acadêmicos e se respaldou na competência científica de sua liderança. Tratava-se, em suma, de um movimento através do qual grupos que gozavam de prestígio intelectual na universidade, mas que haviam sido excluídos politicamente, procuraram assumir a gestão da instituição. Esse início se caracterizou pela predominância de uma orientação que podemos chamar de acadêmica, dentro da qual a necessidade de reforma foi amplamente debatida. Como a situação existente, contra a qual insurgem esses docentes, estava amparada pelo regime autoritário, o movimento adquiriu, desde o início, uma conotação política mais ampla de contestação ao regime. Para o movimento, a democratização da universidade era uma metonímia da democratização da sociedade.

Na medida em que assumiu esse caráter de contestação, o movimento atraiu para sua bandeira todos os setores de esquerda da universidade e seu caráter político se acentuou, em consonância com a mobilização da sociedade civil que caracterizou o final da década de 1970. Nesse processo, e em virtude da presença dos setores da esquerda mais radical, o tema de democratização também se radicalizou e passou a ter uma importância quase exclusiva, constituindo o elo retórico com os demais movimentos da sociedade civil; o vigoroso ataque às estruturas autoritárias dentro e fora da universidade deixou em segundo plano a reflexão sobre os problemas mais específicos do sistema de ensino superior e os temas propriamente acadêmicos.

Constituindo-se como um movimento interno à universidade, sem bases sociais mais amplas, ao contrário do movimento estudantil anterior, intensamente imbricado nas lutas sociais da época, os docentes procuraram aumentar sua força na luta contra a estrutura autoritária buscando aliados na própria instituição e estabelecendo uma aliança com estudantes e funcionários. A idéia de democratização foi reinterpretada no sentido de uma participação igualitária de toda a “comunidade universitária”. Esse tipo de igualitarismo foi, de fato, uma característica comum aos grupos de esquerda mais radical desse período e permeou o conjunto dos inúmeros movimentos sociais que proliferaram nessa época.[13]

---

[13] É importante ressaltar as afinidades do movimento docente com outros movimentos sociais dessa época, com os quais compartilha o “igualitarismo comunitário”. Para uma análise desses movimentos sociais e a peculiar postura que assumem face ao Estado, ver Durham (1984).

Como a constituição desse movimento de associações de docentes foi concomitante à progressiva redução dos fundos públicos destinados ao ensino superior e conseqüente achatamento salarial, ele precocemente incorporou uma outra vertente — a sindicalista. Ao se transformar em sindicato, organizando as reivindicações salariais, o movimento se fortaleceu e se ampliou, mas alterou sua composição e reforçou sua aliança com os funcionários, estimulando-os a constituir uma organização sindical paralela.

Nesse desenvolvimento, a vertente propriamente acadêmica acabou ficando marginalizada. Embora as preocupações com a competência docente, a qualidade do ensino e o desenvolvimento da pesquisa fossem freqüentemente incorporadas ao discurso do movimento, seu papel foi antes o de legitimar as reivindicações salariais, raramente dando origem a uma mobilização efetiva em torno da defesa de valores acadêmicos. Aliás, é fácil compreender que, quanto mais sindicalista o movimento, maior é a incorporação dos docentes menos qualificados e dos mais desinteressados das questões acadêmicas e, portanto, maior a ênfase no igualitarismo e menor a aceitação de critérios de qualificação profissional na escolha dos dirigentes universitários.

A força da vertente sindicalista ou corporativa no movimento das associações de docentes se deveu em grande parte à posição hegemônica que nele ocupou e ainda ocupa o conjunto formado pelas universidades federais. Isso se deu porque as universidades federais constituem um bloco numeroso e poderoso, unificado pelos interesses comuns e pelo fato de possuírem um mesmo mantenedor e interlocutor, o MEC. Em virtude disso, é impossível entender a natureza das reivindicações e dos impasses, se não se reconhecer que eles derivam de problemas, necessidades e reivindicações específicos das universidades da rede federal.

Nas universidades federais, a escolha dos dirigentes sempre esteve diretamente subordinada ao MEC e, portanto, muito mais sujeita às ingerências políticas e aos interesses das oligarquias locais, para as quais as universidades federais constituíam importante fonte de recursos e de patronagem. Em alguns estados, como Alagoas, o orçamento da universidade federal era maior que o próprio orçamento do estado. De fato, as pressões políticas na composição das listas encaminhadas ao governo central para a escolha de reitores eram uma prática costumeira que minava a autonomia administrativa e acadêmica das uni-

versidades. Nesse contexto, a luta pela eleição direta dos dirigentes assumiu uma importância fundamental, pois era a única maneira de romper os mecanismos tradicionais de dominação e estabelecer um mínimo de autonomia para a universidade. Como o ministério constituía um oponente muito forte, a aliança com funcionários e alunos tornou-se crucial. Por isso, a fórmula da eleição direta tripartidária dos dirigentes universitários se erigiu como princípio indiscutível. É fácil verificar que quanto mais autoritária tenha sido anteriormente a atuação dos reitores e mais forte o apoio que receberam das forças políticas do governo, mais exacerbada foi a luta pelas eleições diretas tripartidas (pelo voto de docentes, alunos e funcionários). Como, por outro lado, os mecanismos anteriores de escolha jamais privilegiaram critérios acadêmicos de competência e qualificação, tão mais facilmente puderam esses valores ser abandonados pelo movimento docente em favor das posturas do igualitarismo radical, que encontrava amplo respaldo entre alunos e funcionários (para os quais, obviamente, as questões de nível de carreira e titulação acadêmica apareciam como sutilezas de importância secundária).

Foi em termos da formação desse bloco monolítico e desse enfrentamento direto com o MEC que o movimento docente conquistou vitórias expressivas[14] e passou a dominar o debate sobre a reforma universitária. O mecanismo básico de enfrentamento foram as sucessivas e prolongadas greves que sistematicamente desorganizavam toda a estrutura do ensino, com conseqüências muito negativas quanto à preservação de valores acadêmicos. Esse processo tem, até hoje, conseqüências políticas importantes e negativas no encaminhamento da questão de uma nova reforma universitária. O vigor do movimento docente e a força de sua vertente sindical contribuíram para encaminhar a discussão sobre a reforma universitária em uma direção que freqüentemente ocultou, ou pelo menos deixou em segundo plano, alguns dos problemas mais gerais do ensino superior. Isso ocorreu porque a reflexão se orientou para problemas internos às universidades públicas e se concentrou excessivamente nas questões referentes à ampliação dos recursos públicos, à carreira, à remuneração e à forma de gestão

---

[14] A maior delas consistiu na aprovação de um regime jurídico único para todo o ensino superior federal, que aboliu diferentes sistemas de contratação e remuneração e generalizou a estabilidade de docentes e funcionários.

mais adequada aos interesses corporativos do conjunto de docentes e funcionários universitários.

No final desse período, começou a se organizar um novo grupo que contestava as orientações e as posições da Andes. São pesquisadores universitários voltados para a análise do sistema de ensino superior brasileiro, técnicos qualificados do MEC que conhecem bem a complexidade do sistema e seus problemas e reitores das universidades estaduais paulistas. Todos eles têm em comum a familiaridade com as pesquisas sobre as universidades que estão sendo realizadas na Europa e Estados Unidos e com as reformas em andamento nesses países. A grande questão subjacente, que se colocava no debate internacional e influenciou esse grupo, foi a mudança do papel do Estado: de executor para regulador e avaliador.

Os temas introduzidos por esse grupo foram autonomia e avaliação. Embora a autonomia fosse também uma bandeira da Andes, ela significava, para docentes e funcionários, eleições diretas para as posições de direção e o fim de exigências acadêmicas para exercê-las. Na nova discussão, autonomia correspondia à descentralização da responsabilidade administrativa e devia estar necessariamente associada ao controle pelo poder público através de mecanismos de avaliação; os recursos alocados às universidades deveriam estar associados a critérios de desempenho das instituições no cumprimento de suas funções de ensino e pesquisa. A primeira vez que esta nova temática apareceu no debate público foi em 1985, por ocasião da constituição de uma comissão de alto nível proposta pelo presidente eleito Tancredo Neves. Com sua morte às vésperas da posse, a proposta foi encampada por seu sucessor, o presidente Sarney, e implementada pelo então ministro da Educação, Marco Maciel. Terminado o trabalho da comissão, Maciel criou um grupo especial, o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (Geres), para elaborar e detalhar os projetos de lei que iriam implementar as recomendações. Diante da reação do movimento docente, Maciel recuou e arquivou tanto o trabalho da comissão quanto o do Geres. Apesar do revés inicial, a questão estava posta e continuou presente no debate público, inspirando novas propostas de reforma.

Outra tentativa de colocar essas idéias em prática teve lugar em 1991, quando assumiu o Ministério da Educação um dos defensores da avaliação, José Goldemberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo. Não houve, entretanto,

tempo de implantá-la, pois o ministro se demitiu depois de um ano no cargo, em virtude de conflitos com o presidente da República Fernando Collor de Mello. Com o *impeachment* do presidente e a instauração de um novo governo, representante dos setores tradicionais da política brasileira, o projeto foi abandonado. O governo seguinte retomou a questão em 1995, conforme passamos a analisar agora.

O período recente, 1995-2000

O período mais recente coincide com os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante os quais houve mudanças muito substanciais nas políticas econômicas e sociais e reformas importantes na área educacional, especialmente em relação ao ensino básico: houve uma transformação do sistema de financiamento do ensino fundamental, que incentivou o acesso, a permanência e o sucesso escolar no nível fundamental, o qual praticamente se universalizou nesse período; implantou-se uma reforma curricular tanto do nível fundamental como do médio; modernizou-se todo o sistema de estatísticas educacionais, que se tornou muito eficiente; o sistema de avaliação do desempenho escolar foi aperfeiçoado; ampliaram-se os programas de capacitação docente. Oito anos de continuidade administrativa permitiram uma mudança consistente em todo o sistema. Como conseqüência disso, ocorreu, no final do período, um explosivo aumento das matrículas no ensino médio, decorrentes do aumento de egressos do ensino fundamental que se iniciara na década anterior.

Esses resultados estão associados à retomada, nos últimos cinco anos, do crescimento do ensino superior. De fato, o crescimento nos últimos cinco anos foi surpreendente: 82% do total das matrículas. Como na década de 1970, entretanto, o crescimento se deu basicamente no setor privado. A participação deste setor, que oscilava em torno de 60% entre 1980 e 1998, atingiu 69% em 2001, com o crescimento de 115% no total das matrículas. Também, como na década de 1970, o setor público cresceu muito menos, 36%. No conjunto do sistema, sua participação caiu de 41,6% em 1994 para 31% em 2001. Esta expansão ocorreu em todas as regiões do país, com exceção do Nordeste (ver tabelas 1 e 2).

É possível relacionar esse declínio preocupante do peso relativo do setor público com o fato de a política para o ensino superior não ter incorporado

propostas formuladas no próprio ministério, pela Secretaria de Políticas Educacionais, as quais defendiam a criação de um sistema público de ensino de massa de qualidade que contrabalançasse o elitismo inerente à exclusiva concentração em universidades de pesquisa. Apesar disso, houve um avanço no que diz respeito à avaliação e se criou um sistema de grande potencial para controlar a qualidade do ensino.

Quando se inicia a década de 1990, o sistema já apresentava tendências importantes que tiveram continuidade. A mais importante delas foi o aumento do percentual de docentes com titulação de mestre ou doutor, como conseqüência das políticas iniciadas nas décadas de 1960 e 1970, com a criação da Capes e do CNPq (tabela 7).

A política nesse sentido foi incorporada à nova LDB, votada em dezembro de 1996. A nova lei introduziu inovações importantes em todo o sistema. Em primeiro lugar, definiu claramente a posição das universidades no sistema de ensino superior, exigindo a associação entre ensino e pesquisa, com produção científica comprovada como condição necessária para seu credenciamento e recredenciamento. A associação entre ensino e pesquisa, é verdade, constava de toda a legislação anterior, mas não existia nenhum mecanismo que exigisse sua implementação pelo setor privado, como ficou claro na análise que fizemos dos processos de aprovação da criação de novas universidades pelo Conselho Federal de Educação. Além do mais, a lei passou a exigir das universidades condições mínimas de qualificação do corpo docente e de regime de trabalho sem as quais a pesquisa não poderia se implantar: um mínimo de um terço do quadro docente constituído por mestres e doutores e de um terço de docentes em tempo integral. A aprovação dessas disposições foi particularmente difícil, pois contou com uma fortíssima oposição do *lobby* privatista.[15] Embora aparentemente burocráticas, essas disposições legais estabeleceram critérios muito objetivos que, por isso mesmo, alteraram substantivamente o processo de criação de universidades.

Outra inovação importantíssima foi a exigência de recredenciamento periódico das instituições de ensino superior, precedidas de um processo de avaliação. Com isso, tornou-se possível corrigir as distorções e as deficiências do sistema

---

15 Em virtude disso, as exigências foram diminuídas da proposta original da metade para um terço.

existente, ameaçando a situação das universidades que não passavam de grandes unidades de ensino, as quais não mais estavam imunes a um controle periódico por parte do poder público. Às universidades foi dado um prazo de oito anos para que cumprissem as exigências da lei.

A lei também estabeleceu a renovação periódica do reconhecimento dos cursos superiores. O reconhecimento dos cursos pelo poder público, federal ou estadual sempre foi, no Brasil, uma exigência para a legalidade dos diplomas, a qual inclui também as universidades. O procedimento, quando bem aplicado, garantia condições mínimas de funcionamento para os cursos novos, mas não assegurava que essas condições não se deteriorassem. Com a exigência de renovação periódica do reconhecimento, tornou-se possível estabelecer uma pressão continuada sobre as instituições, no sentido de que uma qualidade mínima fosse mantida.

Criando um nicho próprio para as universidades, a lei reconheceu a heterogeneidade do sistema, no qual coexistem as universidades onde se realizam pesquisas e outros tipos de instituição voltados para o ensino. A LDB, entretanto, manteve o rígido controle burocrático sobre estas outras instituições. A ampliação da autonomia para outros tipos de estabelecimentos de ensino era desejável para diminuir o centralismo burocrático, se devidamente acompanhada por um sistema de avaliações e recredenciamentos periódicos que coibissem abusos. Decreto presidencial do ano seguinte criou uma nova categoria de estabelecimentos, os centros universitários, dos quais não se exigia pesquisa, mas tão-somente excelência de ensino. A estas instituições se estendeu a autonomia didática para criação de cursos e ampliações de vagas, submetendo-as ao regime de avaliação periódica.

O sistema tornou-se bastante mais flexível, ao mesmo tempo em que estabelecia mecanismos de controle da qualidade. A flexibilidade se estendeu também aos cursos, com a abolição do "currículo mínimo", que engessava todo o ensino, público ou privado, a currículos rigidamente definidos pelo Conselho Federal de Educação. Em seu lugar, foram previstas diretrizes curriculares gerais. Além disso, foram previstos cursos seqüenciais de curta duração para a formação básica ou complementar.

A nova legislação afetou pouco as universidades públicas federais e estaduais, as quais, mal ou bem, e em virtude de políticas anteriores, vinham desenvol-

vendo atividades de pesquisa, ampliando o tempo integral e titulando seus docentes. Para as universidades privadas, entretanto, constituía uma ameaça de perda de *status* e autonomia. Analisaremos mais adiante as reações do setor privado à nova legislação. Cabe antes, entretanto, analisar as políticas e iniciativas do ministério.

Toda a eficácia da nova legislação dependia da construção de um sistema de avaliação e essa foi a principal preocupação do ministério, mesmo antes da aprovação da lei. A principal iniciativa nesse sentido não se orientou para a avaliação das instituições de ensino, mas da qualidade dos cursos e consistiu na criação de um exame nacional de cursos, popularmente conhecido como "Provão", que consiste em testes objetivos aplicados a todos os formandos de um curso ou carreira. O exame é obrigatório para os alunos e condição para obtenção do diploma, embora não constitua um instrumento de aprovação ou reprovação individuais. O objetivo é avaliar comparativamente os cursos de diferentes instituições, classificando-os de acordo com a média obtida por seus estudantes.

O exame encontrou fortes resistências das mantenedoras do ensino privado e de alunos e docentes do setor público. Aquelas eram previsíveis, mas estas foram surpreendentes, especialmente porque, já nas primeiras aplicações do Provão, ficou comprovada a melhor qualidade dos cursos das instituições públicas em oposição às do setor privado. A explicação para esse fenômeno reside no corporativismo do setor público, liderado pelo sindicato docente, com apoio dos estudantes, o qual sempre se opôs tenazmente a qualquer avaliação que permitisse comparações entre as instituições públicas, pois isso é visto como uma ameaça ao princípio da isonomia, isto é, à distribuição igualitária de benefícios e recompensas a todo o setor. De fato, a defesa da isonomia é condição para a união monolítica dos membros do sindicato. A única avaliação aceita por ele é a auto-avaliação que não inclua comparações entre as diferentes instituições e não esteja associada a uma distribuição diferencial de recursos e benefícios. A implantação do novo sistema só ocorreu por ter contado com forte apoio da imprensa e da sociedade. A publicação dos resultados pela imprensa despertou enorme interesse público e legitimou o Provão, tornando esse exame o mais poderoso instrumento já criado no Brasil para incentivar a melhoria da qualidade do ensino, porque afeta inclusive o próprio mercado. Os cursos privados melhor classificados têm utilizado a classificação como um instrumento de pro-

paganda para atrair alunos e a procura, de fato, tem se orientado pelos resultados da avaliação.

O Provão começou com apenas três cursos (administração, direito e engenharia). Incluindo anualmente novos cursos, o Provão já avaliava em 2001 vinte cursos e incluía aqueles de maior procura, abrangendo, nesse último ano, 1.293.170 alunos, isto é, uma ampla maioria dos formandos. Paralelamente, se instituiu uma avaliação de cunho qualitativo, realizada por comissões de pares, as chamadas Comissões de Avaliação das Condições de Oferta de Ensino, que deviam complementar e corrigir a avaliação efetivada pelo Provão.

Entretanto, se o ministério conseguiu implantar instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, praticamente ignorou a avaliação institucional, que é essencial para a implantação da LDB. Essa tarefa, entretanto, pode ser institucionalizada com relativa facilidade, utilizando os sistemas existentes que incluem, ao lado do novo Provão e das Comissões de Avaliação, que incidem sobre a graduação, as avaliações já estabelecidas de longa data pela Capes e pelo CNPq, as quais incidem sobre a pós-graduação e a pesquisa.

Todas essas iniciativas tiveram repercussões importantes no sistema, mas ainda não se consolidaram. No setor privado, as repercussões foram de maior vulto, especialmente no caso das universidades que foram ameaçadas de perder a autonomia ou serem recredenciadas em outras categorias, tendo seu *status* diminuído. Iniciaram, portanto, uma série de mudanças internas para atender, ao menor custo possível, às exigências da lei.

Um dos obstáculos maiores acabou se revelando o mais fácil de ser cumprido: a elevação do número de pessoal com formação pós-graduada. Nesta questão, o setor privado foi beneficiado por uma absurda vantagem corporativa inserida no próprio texto da Constituição de 1988: trata-se da aposentadoria com salário integral para docentes de todos os níveis de ensino após um mínimo de 25 anos de exercício para as mulheres e trinta anos para os homens.

Esse privilégio injustificável acarretou uma verdadeira sangria do pessoal mais qualificado e mais experiente das universidades públicas, que passou a acumular os proventos da aposentadoria com um novo emprego no setor privado. Essa medida teve outro efeito deletério sobre o setor público: uma vez que a remuneração dos aposentados é feita com as verbas destinadas ao orçamento da educação, percentual crescente dos recursos disponíveis para o ensino superior é

consumido pelo número crescente de inativos. Esse privilégio corporativo escandaloso transformou-se num verdadeiro subsídio público para o setor privado, que se viu poupado de boa parte do ônus para qualificar seu próprio pessoal.

É verdade que o setor privado fez algum esforço nesta direção, uma vez que a qualificação em nível de pós-graduação para o corpo docente tornou-se um critério cada vez mais importante em todas as formas de avaliação. Estabeleceu-se, assim, uma enorme pressão para a aprovação da criação de cursos de pós-graduação nas próprias instituições privadas. Houve, de fato, avanços significativos em termos do número de docentes com titulação de mestrado ou doutorado, condição essencial para reconhecer um curso de pós-graduação. Mas, sem tradição de pesquisa e sem uma verdadeira compreensão pelas mantenedoras do que ela significa e acarreta, as universidades privadas encontraram sérias dificuldades para reconhecerem os cursos propostos e se mobilizaram no sentido de conseguir diminuir as rígidas exigências que a Capes lograra institucionalizar para este nível de ensino. Neste ínterim, e dado o crescente mercado para a formação pós-graduada e continuada, expandiram todo o setor dos cursos de especialização, para os quais há muito pouco controle de qualidade.

Outros subterfúgios foram utilizados. Como a produção científica constitui um dos principais comprovantes de atividade científica, as universidades privadas criaram suas próprias revistas (não indexadas), pressionando seus docentes para produzirem artigos. Os subterfúgios acarretaram também uma abertura para o mercado global de educação superior. Na impossibilidade de criarem seus próprios cursos de pós-graduação, estabeleceram convênios com universidades estrangeiras interessadas em explorar o mercado de diplomas através de cursos à distância ou semipresenciais. Nestes casos, os diplomas são expedidos no exterior, escapando assim dos rígidos controles de qualidade da Capes.[16]

Houve também, é verdade, iniciativas mais condizentes com o espírito da lei. Diversas instituições, inclusive as empresas de ensino, utilizando pesquisadores aposentados do setor público, estabeleceram pequenos grupos de pesquisa

---

16 A legislação determina que esses diplomas devam ser revalidados por universidades brasileiras que possuam programas de mestrado e doutorado já reconhecidos pela Capes. Essa norma, entretanto, tem se revelado de difícil aplicação.

efetivamente sérios, com condições de obter financiamento das agências públicas e assim satisfazer às determinações da legislação. São, entretanto, na maior parte das vezes, pequenos enclaves em enormes instituições voltadas basicamente para o ensino de massa, sem capacidade de influir na graduação. O destino desses grupos é bastante problemático, pois sua manutenção depende inteiramente das estratégias financeiras dos mantenedores.

Por trás de todas essas iniciativas, existe um problema básico das instituições lucrativas: o fato, já apontado, da completa ausência de liberdade acadêmica e a apropriação da autonomia concedida às universidades por mantenedoras ou proprietários. Os docentes são, de fato, proletários do ensino, submetidos não só às determinações, mas inclusive aos caprichos dos proprietários. O corpo dirigente é, em geral, indicado pelos proprietários e formado muitas vezes por seus parentes, raramente incluindo pessoal qualificado. Dessa forma, universidades privadas lucrativas se constituem freqüentemente em uma contrafação do modelo de universidade que inspirou a legislação e os movimentos de reforma do ensino superior.

Há, entretanto, que ressaltar o segmento formado pelas instituições não lucrativas, comunitárias ou confessionais, que tem procurado realizar o modelo de universidade que associa ensino e pesquisa, que investe em projetos pedagógicos sérios, e onde há algum grau de liberdade acadêmica. Esse segmento tem contribuído de modo muito positivo para o desenvolvimento do ensino superior brasileiro.

Apesar de todas as inovações, houve omissões importantes na política educacional recente que afetaram de modo particular o sistema público de ensino superior, do qual não foram solucionados os problemas estruturais que entravavam seu funcionamento e sua expansão.

De fato, não houve nenhuma iniciativa no sentido de atender, em instituições públicas, à demanda crescente de educação pós-secundária por parte de uma população cuja formação escolar prévia é insuficiente para obter sucesso em instituições voltadas para a pós-graduação e a pesquisa. Os governos, tanto o federal quanto parte dos estaduais, continuaram a concentrar seus recursos na oferta de ensino gratuito em universidades e a aumentar os estímulos para a pesquisa e a formação em nível de pós-graduação. Não houve uma diversificação dos tipos de estabelecimentos nem dos programas de ensino de forma a atender às necessidades de uma demanda heterogênea. Também não houve uma iniciativa de criar, com recursos públicos, uma universidade aberta, que oferecesse ensino

à distância ou semipresencial de qualidade. A tarefa foi delegada às iniciativas das universidades públicas e privadas que ministram cursos presenciais, as quais não possuem competência nesse novo setor, nem recursos para criar as novas competências necessárias. As iniciativas das universidades públicas têm sido muito limitadas e as das universidades particulares não apresentam o nível de qualidade necessário. De fato, o ensino à distância tem promovido uma pressão no sentido de abrir o sistema para a agressiva atuação de instituições estrangeiras que têm interesse na exportação de cursos, especialmente no nível da pós-graduação. Com isso, a democratização do ensino, com a absorção da demanda de caráter mais popular, continuou na dependência crescente do ensino privado de massa, para o qual esta continua a ser uma atividade muito lucrativa. O imediatismo desse setor, por outro lado, não promoveu uma renovação de ensino que possa corrigir as deficiências da escolaridade anterior desse público e oferecer uma formação adequada às exigências crescentes do mercado de trabalho.

Também não ocorreu, nesse período, uma reforma administrativa do ensino público e da relação entre as instituições e o Estado de modo a quebrar o rígido centralismo burocrático e promover uma racionalização necessária na utilização de recursos disponíveis. O problema reside na ausência de autonomia administrativa e financeira para as universidades públicas, com a única exceção das estaduais paulistas. Sem essa autonomia, é impossível alterar a natureza da gestão e estabelecer um sistema de financiamento que associe o volume de recursos a algum critério de desempenho. A Constituição de 1988, que foi extremamente detalhista, de fato assegurou às universidades a autonomia didática, científica, administrativa e financeira. Mas, se a liberdade acadêmica se estabeleceu, a submissão das universidades às rígidas regras do funcionalismo público no que tange à admissão, à demissão e à remuneração do pessoal e aos complexos controles orçamentários vigentes no setor governamental tornou letra morta a autonomia legalmente estabelecida. O controle da abertura de vagas para novas contratações continuou a ser exercido diretamente pelos órgãos governamentais centralizados, assim como a regulamentação da carreira. A execução da folha de pagamento, que consome cerca de 90% dos recursos, é feita diretamente pelo ministério. A liberdade de execução dos 10% restantes é ainda dificultada pela rígida separação entre verbas de custeio e de capital e ao detalhamento das despesas pelo Congresso Nacional. Por isso mesmo, não se logrou até hoje

associar pelo menos parte dos orçamentos da universidade ao número de alunos que atende, à qualificação do corpo docente e ao desempenho de seus estudantes. A pesquisa continuou dependente do financiamento das agências, que é extra-orçamentário, e depende, de fato, da qualidade do projeto e da competência dos pesquisadores. Apesar das vantagens desse processo, não há ainda nenhuma avaliação institucional que integre ensino e pesquisa.

A situação é ainda agravada pelo fato de que, na esteira da exaltação democrática que presidiu a elaboração da Constituição, o movimento corporativo de docentes e funcionários conseguiu vitórias importantes que asseguraram, além da aposentadoria já mencionada, a completa estabilidade no emprego, a irredutibilidade de vencimentos e a incorporação permanente de qualquer benefício temporário concedido em função do exercício de cargos, de produção científica ou de inovação pedagógica. O quadro de pessoal se tornou extremamente rígido e praticamente impermeável a qualquer avaliação de mérito. Em virtude disso, qualquer inovação no sistema depende integralmente de recursos adicionais. José Joaquín Brunner analisou a impossibilidade de modernizar e racionalizar as universidades públicas nesse sistema, que foi comum a praticamente todos os países da América Latina (Brunner, 1991). Sem uma reforma de grande alcance, o ensino público não poderá responder aos desafios de aumentar o atendimento à população.

Só resta lamentar que a oportunidade de fazê-lo tenha sido perdida, quando as condições de estabilidade e longa permanência do governo Fernando Henrique Cardoso a teriam permitido.

Perspectivas

Em 1 de janeiro de 2003, houve uma grande mudança política com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais e a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Assumiu assim um partido que integrava a oposição ao governo anterior, e cujo um dos *slogans* era "acabar com tudo que está aí".

Tem havido, de fato, um grande desmonte da máquina administrativa, que, infelizmente, tem atingido inclusive os setores técnicos.

No Ministério da Educação, a transformação está se dando com a substituição dos quadros anteriores por participantes dos quadros do Sindicato de Docen-

tes, que sempre combateram violentamente os processos de avaliação implantados e se opuseram intransigentemente a uma reforma da universidade que pudesse diferenciar as instituições por mérito e desempenho e representasse qualquer ameaça à estabilidade dos docentes e aos benefícios corporativos existentes. Por outro lado, não se nota ainda nenhuma proposta consistente e integrada para uma nova política para o ensino superior e a avaliação. Nestes primeiros meses de governo, têm ocorrido apenas iniciativas pontuais ou casuísticas.

Sem um sistema de avaliação que incida sobre a qualidade do ensino, é difícil dar prosseguimento a uma política capaz de coibir os abusos do setor privado de ensino de massas, especialmente porque a ação sindical dos docentes tem se restringido ao setor público (onde a estabilidade de emprego e a dificuldade de suspender o pagamento dos salários eliminam qualquer risco ou custo para as greves). Com isso, toda a questão da qualificação e das condições de trabalho do corpo docente das instituições privadas de massa mal foi tocada. Sem uma melhoria das condições de trabalho, a qualidade do ensino não será alterada. Apesar de ter havido uma melhoria salarial em muitas instituições privadas, continua a prevalecer a remuneração por aula ministrada e a ausência de incentivos para a formação continuada dos docentes. Professores ministram até quarenta aulas por semana, ou mesmo mais, em classes superlotadas e sem apoio de um planejamento pedagógico, sendo, portanto, incapazes de oferecer ensino adequado a um público com sérias deficiências de formação escolar anterior.

É cedo para julgar. Mas vejo poucas perspectivas de uma reforma mais profunda e temo que as realizações do período anterior sejam destruídas, sem que seja dado o salto para a consolidação de um sistema de recredenciamento baseado em avaliações institucionais.

Referências bibliográficas

BRUNNER, José Joaquín. *Educación superior en América Latina: cambios y desafios*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era de Vargas*. Coleção Educação e Transformação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Edições UFC, 1980.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Introdução. In: Kent, R.S. (org.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_________. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP.* São Paulo, 1984.

GEIGER, Roger L. *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1986.

INEP. *Ensino superior, coletânea de legislação básica*. Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1969.

MENDES, Cândido Antônio & CASTRO, Cláudio de Moura. *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1984.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. *Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1984.

SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. *A Space for Science: the Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet & COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra/Fundação Getúlio Vargas, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. *O ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

Estado e mercado na regulação da educação superior

Maria Helena Magalhães Castro

Introdução

Eunice Durham mostra neste volume que o ensino superior particular no Brasil mudou de papel, passando de um aceitável setor suplementar sem fins lucrativos moldado sobre o paradigma do "bem público" para um negócio que falsifica o modelo de ensino superior adotado na legislação. Até o presente, as tentativas governamentais de lidar com essa situação não foram bem-sucedidas. Os representantes do setor público mais expressivos acusam o governo de sucatear o sistema público e "privatizar" o ensino superior, permitindo a proliferação de um ensino particular de baixa qualidade e voltado para a obtenção de lucros. Representantes das organizações tanto comerciais quanto sem fins lucrativos reclamam das demandas e dos controles despropositados que o governo exerce sobre sua atividade com uma profusão de regras e leis. Hoje, este setor absorve mais de 67% das matrículas e compreende 83% de todos os tipos de instituições, universitárias e não universitárias, grandes e pequenas, dois terços das quais são abertamente comerciais.

Este capítulo apresenta uma ótica um pouco diferente para se observar as questões envolvidas na regulação estatal do ensino superior particular. Serão apresentados argumentos de que as forças do mercado se tornaram um dispositivo inevitável do ensino superior no mundo inteiro, inclusive nos consolidados sistemas de ensino superior anteriormente controlados pelo Estado na Europa Ocidental. E mais, assume-se que as instituições particulares podem se destacar, como também podem sobrecarregar as extremidades inferiores do *continuum* da qualidade acadêmica. Tudo depende de fatores contextuais e dos ambientes

normativos em que operam. Existem instituições particulares de todo tipo, dentre as quais muitas das universidades de ponta no mundo, não só as da *Ivy League* (tradicional associação de oito universidades do nordeste dos Estados Unidos, de grande destaque), mas também instituições como a Escola Internacional de Administração em Paris (Insead), a Universidade de Monterrey no México, as Universidades Católicas e a Fundação Getúlio Vargas no Brasil, as universidades Wasedo ou Keio no Japão, o Ateneo de Manila nas Filipinas, a Universidad Javieriana na Colômbia, Incae na Nicarágua, e outras (Altbach, 1999, p. 1-2).

O velho arcabouço institucional para o gerenciamento do ensino superior não resistiu às pressões das últimas décadas em prol da universalização do acesso e do ensino para a vida inteira. O ensino superior se tornou caro demais no início da década de 1980, até em lugares como a Inglaterra, a Holanda e a Escandinávia. Conforme ressalta Michael Shattock:

> Nenhum governo conseguiu arcar plenamente com a transição do ensino superior das elites para a massa e das massas para o quase universal, de forma que para evitar a queda na qualidade as instituições foram forçadas a gerar uma quantidade cada vez maior de recursos tanto dos alunos quanto de outras fontes particulares (1999).

Não é só uma questão de dinheiro: por si só, o governo não tem a competência para se manter atualizado com relação aos eventos de um setor do ensino superior cada vez mais dinâmico, diverso e internacionalizado, nem para formular e implementar as políticas e os incentivos necessários para induzir comportamentos desejados de maneira oportuna.

Na Europa, onde 85% das matrículas ainda estão nas instituições públicas, o setor público está cheio de universidades empresariais envolvidas com o aumento de seus lucros e de sua competitividade dentro e fora de seus países de origem (Clark, 1998; Shattock, 1999; Trow, 1993). Isso também se deve aos novos desafios colocados pela tecnologia, à entrada de novos interesses no ensino terciário e a outras realidades do ambiente internacional de hoje. Durante toda a década de 1990, surgiram novas razões prementes para reforçar a necessidade de romper com o modelo antigo de regulação direta do Estado:

> (...) tecnologia, globalização e competição mudaram as bases do ensino superior, desafiando fronteiras nacionais e questionando honoráveis tradições de longas datas e premissas há muito sustentadas, criando um admirável mundo novo para o

> ensino superior. Muitos são os que acreditam que [nós estamos] em meio aos primeiros estágios de uma revolução. (...) A globalização sublinhou a necessidade imperativa de que as instituições se internacionalizem. (...) Novos interesses, como a Microsoft e a Novell, pegaram a onda da tecnologia para o ensino terciário (...) (Green, Eckel & Barblan, 2002).

A questão não é se os países devem ou não aceitar as instituições de ensino superior que trabalham conforme as regras do mercado, mas como e o que fazer para assegurar que a concorrência de mercado produza instituições que forneçam ensino de qualidade e outros serviços relevantes. O Brasil passou por períodos de regulação mais forte e mais fraca, e nenhum deles levou o mercado a competir por qualidade.

Esta análise se baseia na experiência brasileira com comitês externos de avaliação instituídos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Brasileiro de Reitores, e na literatura européia recente. Na próxima sessão, veremos que há duas tendências majoritárias no gerenciamento da expansão e internacionalização do ensino superior: uma através do desenvolvimento de sistemas auto-regulados, outra através da privatização. Em ambos os casos, há mercados e concorrência, que precisam ser regulados de maneiras novas.

O apanhado dessas tendências internacionais determina o marco para a segunda parte, que discute as tensões entre Estado e mercado no ensino superior no Brasil ao longo dos últimos oito anos, a partir da ótica de três importantes fracassos de mercado, a saber: 1) desigualdade social; 2) assimetria da informação; e 3) cobertura tendenciosa e incompleta das funções do ensino superior. E concluímos sugerindo como se poderia elaborar um arcabouço institucional melhor.

O modo da auto-regulação

Um número significativo de países da Europa Ocidental e da Comunidade das Nações lidou com a expansão e o novo ambiente do ensino superior através da transferência de autoridade do Estado para as universidades. Conforme Marianne Bauer explicou em 1993:

> (...) Uma conscientização cada vez maior da incerteza de condições, metas e do sentido do progresso tem levado a questionar o poder do Estado, ainda mais

> reforçado pelo desenvolvimento disparado das comunicações eletrônicas. Por causa das mudanças no contexto e nas idéias, os governos se afastam do modelo do Controle Estatal e partem para o modelo da Supervisão do Estado (Neave & Vught, 1994; Vught, 1989), desistindo de suas tentativas de regular todos os aspectos do sistema de ensino superior e transferindo decisões e responsabilidades básicas para as próprias instituições. (...) As universidades, por sua vez, precisam (...) deixar de ser organizações arranjadas em torno de unidades de clãs profissionais e disciplinares (...) para se tornarem organizações de auto-regulação com suas demandas de liderança, cooperação e retorno de informação (Bauer, 1994, p. 135-136).

As instituições ficaram assim liberadas dos controles burocráticos e foram encorajadas a crescer e encontrar maneiras de responder aos novos desafios. Isso só foi possível devido a uma série de condições favoráveis. A expansão aconteceu mais cedo que nos demais lugares e decolou de uma plataforma de consolidados sistemas de múltiplos propósitos baseados em universidades que compreendiam mais de 35% das matrículas em meados da década de 1990 (A Força-tarefa do Ensino Superior e da Sociedade, 2000). E mais, as reformas foram realizadas por países ricos com a cooperação de suas comunidades do ensino superior. Em outras palavras, esses sistemas de ensino superior conseguiram responder aos novos desafios dentro de seu próprio arcabouço institucional. Eles não precisaram permitir a expansão para serem encampados por uma nova iniciativa privada.

No acerto da reforma, as comunidades do ensino superior, inclusive as sociedades científicas, começaram a compartilhar algumas funções com o governo, além de seu tradicional papel de ensino e pesquisa. Elas agora têm assento em diversos foros, conselhos, diretorias e comitês, lidam com formulação, implementação e análise de políticas. Participam de vários tipos de diagnósticos, auditorias e procedimentos de avaliação e recebem encomendas de elaborar estudos e relatórios. Ajudam na definição de instrumentos de coleta de dados e participam da análise dos resultados; negociam os critérios para alocação das verbas públicas entre instituições distintas. Ao mesmo tempo, a União Européia estava promovendo a participação da comunidade acadêmica em projetos para avaliar e integrar o ensino superior nos países membros. Os novos cursos, estudos e debates aprimoraram o papel acadêmico de dar forma não apenas a um

arcabouço normativo pós-secundário supranacional para a UE, mas também para as nações (Altbach, 1999; de Wit, 2001).

Um efeito dessa nova engenharia político-institucional tem sido a intensidade cada vez maior de interações de líderes institucionais entre si, com governos e outras partes interessadas. Uma pesquisa realizada em 1994 com 11 universidades européias de grande porte mostrou as mudanças profundas que estão se desenrolando nas atribuições profissionais de líderes e participantes das universidades pesquisadas (Holtta & Nuotio, 1995).[1] Os coordenadores e chefes de departamento assumiram o papel de implementar o orçamento e contratar pessoal acadêmico e administrativo; a gerência superior começou a usar informações internas e externas de forma mais eficaz para formular políticas institucionais e a passar mais tempo em interações e participação em órgãos representativos e instituições de articulação entre as universidades, os governos e outros setores. Dentro das universidades, as questões institucionais se tornaram parte das atribuições profissionais de todos, inclusive professores e pesquisadores, enquanto as questões nacionais e aquelas relacionadas ao sistema de ensino superior como um todo passaram a fazer parte das atribuições profissionais dos reitores das universidades e de outros administradores nos escalões superiores.

Assim, a expansão está sendo absorvida por um sistema de ensino superior reformado. Liberadas e plenamente conscientes dos desafios que enfrenta o ensino superior nos dias de hoje, as universidades aceitaram a responsabilidade de obter recursos adicionais para suplementar os subsídios que continuaram a receber dos governos.[2] Elas começaram a cobrar mensalidades e a agir conforme os

---

[1] São elas: Universidade de Oslo, de Bergen e de Trondheim (Noruega); de Edimburgo, de Ulster e Essex (Inglaterra); Utrecht e Twente (Holanda); Lulea e Umea (Suécia) e de Joensuu (Finlândia).

[2] Uma resenha recente do *Der Spiegel* colocou as universidades britânicas no topo de uma tabela da liga européia, com a Holanda em segundo lugar — a matéria destacava que eram os dois sistemas universitários europeus que haviam sido substancialmente reestruturados por pressão externa. Um relatório recente do Conselho para a Indústria e o Ensino Superior mostra que os gastos corporativos com o ensino superior britânico são altos e estão crescendo, sinal de que a indústria continua a apoiar o sistema; números da Agência de Estatísticas do Ensino Superior mostram que tem aumentado a proporção de dinheiro não governamental que flui para o ensino superior. A quantidade de alunos estrangeiros que optam por estudar em tempo integral no sistema de ensino superior britânico é três vezes maior do que era 15 anos atrás (Shattock, 1999).

princípios da eficiência gerencial e financeira, em ambientes semelhantes a mercados. A reforma fortaleceu a coerência e a administração institucional, inclinando o fiel da autoridade institucional para os níveis gerenciais médio e superior. O Estado, por sua vez, abriu mão do controle direto em prol de uma administração remota realizada através da supervisão e gestão de incentivos e restrições, afinada com a comunidade do ensino superior.

Sistemas auto-regulados de ensino superior compreendem muitos outros componentes, além de um Estado menos intervencionista, um ambiente semelhante ao mercado e níveis mais altos de responsabilidade, participação e negociação por parte da comunidade do ensino superior nos dilemas normativos. Juntamente com o novo "contrato social", esses sistemas possuem informação muito melhor, sistemas de avaliação novos e mais abrangentes e esforços consistentes para manter os padrões internacionais de qualidade (Thune, 1994). No mesmo filão, Burton Clark mostra como as modernas universidades empresariais européias deixam de se parecer com as clássicas instituições de antigamente (Clark, 1998). Combinam uma auto-imagem de organizações inovadoras, voltadas para o diagnóstico e a resolução de problemas, empreendedoras, com a capacidade para elaborar "periferias desenvolvimentistas" lucrativas, desde parques de ciência até faculdades de professores, e a venda de serviços de pesquisa e ensino em nichos globais. A partir dessas periferias, sacam verbas discricionárias que lhes permitem financiar e experimentar novas idéias, e evitar a perda de novas oportunidades por falta de verbas. Shattock corrobora:

> Em toda a Europa, o afrouxamento da regulação financeira centralizada levou à abertura de novos centros de inovação e iniciativas em universidades. Os diálogos entre colegas nas conferências européias agora giram em torno das universidades se relacionando com a indústria, com a região e com novas clientelas. As universidades européias estão cada vez menos preocupadas com terem de seguir a ordem do dia da universidade moderna ao mesmo tempo em que não descartam o respeito pelas características essenciais da vida universitária (Shattock, 1999).

O novo perfil do ensino superior não deixa de ter seus próprios problemas, conforme testemunha o ininterrupto debate veiculado no Boletim de Notícias do Centro para o Ensino Superior Internacional do *Boston College*. Um dos temas é exatamente o conceito e também o direito que as instituições têm de usar

adequadamente o termo "universidade" (Altbach, 2001). Levy, por exemplo, argumenta que muitas das universidades tradicionais não se abalizam mais pelos parâmetros clássicos. Não só o comportamento ditado pelo mercado passou a ser uma ferramenta de sobrevivência para as antigas universidades reformadas como também se acrescenta um setor de mercado verdadeiro que está crescendo, especialmente nos campos da administração de empresas, informática e outras profissões novas. E isso não é de todo ruim, já que as novas "pseudo-universidades" em muitas instâncias oferecem um conteúdo mais centrado no aluno e serviços mais relevantes que as instituições tradicionais centradas no corpo docente (La Belle, 2002).

A principal diferença entre o sistema auto-regulado e o privatizado não é a presença ou ausência de uma lógica de mercado, mas o fato de que, nos sistemas auto-regulados, as instituições são consagradas, tendo sido criadas dentro de uma tradição de valores acadêmicos e responsabilidade pública, coisa que poucas das novas instituições particulares jamais tiveram. Outra diferença importante é a presença e participação da comunidade acadêmica e seus representantes na formulação, implementação e análise das políticas para o ensino superior, tão notáveis no contexto europeu. A resposta da auto-regulação ao problema da expansão e aos outros desafios vigentes é especialmente relevante para discutir o Brasil porque o arcabouço do antigo ensino superior público na Europa Ocidental forma a tradição que ainda é adotada aqui. Voltaremos a este ponto mais adiante.

Privatização

A explosão do ensino superior particular é típica, embora não seja exclusiva, dos países de renda média e baixa, nos quais tanto a cobertura do ensino superior quanto os orçamentos públicos são muito mais limitados, fazendo do mercado um recurso muito importante para expandir e atualizar o setor do ensino superior. Em termos comparativos, o ensino superior particular é mais poderoso na Ásia. Em vários países asiáticos, dentre os quais Japão, Coréia do Sul, Filipinas e Indonésia, mais de 80% dos alunos freqüentam instituições particulares. A iniciativa privada tem interesses substanciais na Tailândia e em Taiwan, e cresce mais rapidamente na Malásia, na China e no Vietnã, sendo este também o caso em

muitos países da Europa Central e Oriental e ainda em países da antiga União Soviética. Na América Latina, a iniciativa privada é numericamente dominante no Brasil, na Colômbia, no Peru e no México. Na maioria dos outros países, ela também é o segmento que cresce mais rápido (Altbach, 1999, p. 1-5).

Os sistemas particulares de ensino superior são muito heterogêneos, por pelo menos três razões. Eles abraçam uma diversidade muito grande de instituições e serviços, ocorrem em muitos países diferentes e são difíceis de regular. Entretanto, a literatura converge ao apontar algumas regularidades — as instituições particulares: 1) com pouquíssimas exceções, não têm recebido verbas diretamente dos governos; 2) têm tido certa liberdade das regulamentações (desde que foram assimiladas pelo setor sem fins lucrativos); 3) se aglomeraram na extremidade menos seleta da qualidade do ensino superior e do *continuum* da reputação;[3] 4) concentraram suas atividades na oferta de cursos dentro das ciências sociais aplicadas e outros estudos profissionalizantes de baixo custo e alta demanda; 5) e, por fim e diferentemente do outro grupo, atenderam à grande parte da multinacionalização, em parte porque o controle externo é menos restritivo e em parte porque existe mais empreendedorismo (Altbach, 1999).

Uma boa parte desses parcos resultados pode ser atribuída às dificuldades que os governos enfrentam para regular o ensino superior particular. Conforme observa Altbach, "seus recursos não provêm do governo; a propriedade não está nas mãos do governo e a prestação de contas está espalhada entre muitas instituições e grupos. A coordenação ou o controle exercidos pelo governo não se mostraram difíceis e custosos" (Altbach, 2001, p. 64). Na América Latina, os procedimentos atuais para o controle e a supervisão das instituições particulares de ensino superior realizados pelos governos costumam ser excessivos e ineficazes e, até o momento, pouca diferença fizeram no estado atual do ensino superior particular (Castro & Navarro, 1999). O fato é que países que não têm como arcar com a expansão de seus sistemas de ensino superior sem a ajuda da inicia-

---

[3] Mas existem exceções importantes, e observadores da América Latina têm distinguido dois tipos principais de instituições particulares na região, as instituições de elite do *tipo universidade* e as instituições *para acomodar excesso de demanda* (Balán & Fanelli *in* Castro & Navarro, 1999, p. 51-72).

tiva privada ainda não compreenderam plenamente o que significa "conviver com o mercado". Diferentemente dos europeus, para quem as mudanças no ensino superior têm sido participativas e acompanhadas de perto por desenvolvimento intenso de conhecimento e pesquisa, a literatura sobre a iniciativa privada ainda é muito limitada (Balán & Fanelli, 1993).

Estado e mercado no Brasil (1995-2002)

O ensino superior particular no Brasil compartilha algumas das características gerais apontadas na literatura internacional, analisada anteriormente: ele recebe muito poucos recursos públicos; a maioria das instituições é de locais de ensino não universitário, aglomeradas na extremidade menos seleta do *continuum* da qualidade acadêmica; elas enfrentam uma concorrência muito árdua; e recebem os alunos com menor formação. Normalmente, esses alunos têm mais idade que a média de suas turmas, são a primeira geração em suas famílias a conseguirem cursar o nível superior e freqüentam aulas à noite porque já fazem parte da mão-de-obra ativa.

Mas há peculiaridades, sim. Desde 1997, existe uma distinção legal entre instituição comercial e instituição sem fins lucrativos; há vários procedimentos para se diagnosticar isso, inclusive visitas de análise de semelhantes e um inovador Exame Nacional de Graduação para os alunos que obtêm diplomas de bacharelado, que é usado para classificar o conteúdo dos cursos conforme a aprendizagem de seus alunos. O governo controla a atribuição do *status* universitário às instituições particulares e somente aquelas credenciadas com esse *status* têm a liberdade de decidir os cursos que irão oferecer e quantos alunos irão admitir. Mas até mesmo elas estão sujeitas a limitações governamentais acerca das mensalidades que podem cobrar e de como lidar com os alunos inadimplentes.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o ambiente normativo também passou por outros desdobramentos importantes. O arcabouço institucional governamental passou por duas mudanças relevantes, mencionadas por Durham: a extinção do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), que foi substituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); e a transformação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, conhecido como Inep, num importante órgão para coleta de dados e diagnóstico da educação

em todos os níveis. Ambas as medidas, porém, continuaram incompletas. O novo conselho ainda carece das condições (autoridade, orçamento e quadros) para atingir sua estatura adequada e o Inep também precisa de pessoal e autonomia institucional para assegurar a continuidade de suas atividades. Há várias outras medidas que vale a pena destacar por serem direcionadas para melhorar a flexibilidade e estimular a expansão da iniciativa privada com qualidade:

- Licenças permanentes foram substituídas por um credenciamento periódico e renovável através da avaliação dos cursos e das instituições.
- Uma alteração na legislação sobre filantropia, que permite a existência legal de instituições com fins lucrativos. Dois terços das instituições particulares são definidos agora como entidades de fins lucrativos e, portanto, sem direito a isenções fiscais.
- Uma definição inequívoca de "universidade", baseada na combinação de ensino de graduação e de pós-graduação e pesquisa com uma proporção significativa de corpo docente com contratos de dedicação exclusiva e graus avançados. Foi abandonado um requisito anterior de "cobertura universal" das disciplinas acadêmicas.
- Foi criado um novo tipo de instituição, o "centro universitário", para propiciar uma autonomia semelhante à da universidade para as instituições particulares comprometidas com um ensino de boa qualidade mas sem um componente significativo de pesquisa e ensino de pós-graduação.
- Mais flexibilidade para todas as instituições determinarem o conteúdo de seus cursos.
- Introdução de dois novos tipos de cursos de graduação mais curtos e um novo programa de mestrado não acadêmico profissional.
- Importante melhoria na produção de informação sobre cursos e instituições.
- Novas instâncias (conselhos consultivos e comitês de diferentes tipos) para participação da comunidade acadêmica na formulação e implementação de políticas, em diagnósticos, estudos e análises de dados.

Essas medidas não foram suficientes para lidar com os problemas de quantidade e qualidade no ensino superior brasileiro. A cobertura ainda está em apenas

10% da coorte de idade — uma das menores na América Latina.[4] Por outro lado, a notável expansão de matrículas e da quantidade e do tamanho das novas universidades particulares tem sido frustrada pelas taxas de conclusão extremamente baixas (ver seção "Desigualdade"). Em termos de qualidade, os diagnósticos de cursos têm sempre classificado as instituições particulares lá embaixo, com poucas exceções.

Independentemente do ritmo que a expansão da iniciativa privada vai atingir agora — e mesmo no caso, que não é improvável, de sofrer uma crise de ajuste —, ela já está muito mais complicada do que precisa. Se as três falhas de mercado na área do ensino forem bem ajustadas, o ensino superior particular poderá dar uma contribuição muito maior, tal como em vários outros países.

Falhas de mercado

As falhas de mercado no ensino são sérias e precisam ser ajustadas. Mas os remédios têm muito a ver com o bom senso. Primeiro, existe uma forte *assimetria de informação* entre quem compra e quem vende a educação. Segundo, o sistema é *socialmente desigual*, uma vez que o acesso à educação depende da capacidade de pagar por ela, na ausência de empréstimos estudantis e bolsas de estudo. Terceiro, o sistema está *aparelhado para as carreiras menos custosas e mais rentáveis*, e faz muito pouco em termos de pesquisa, ensino de pós-graduação e trabalho de extensão.

Assimetria de informação

A primeira assimetria é que os alunos, desde os candidatos até os formandos, sabem muito menos do conteúdo dos cursos, da instituição e da carreira que o

4 O potencial para expansão do ensino superior particular deveria ser imenso, por causa do elevado retorno que uma formação superior traz para os alunos; o setor público não conseguirá crescer dentro da estrutura cara que ele atualmente envolve. Infelizmente, dois obstáculos sérios impedem esse crescimento: o gargalo do ensino secundário e, o mais importante, a concentração de renda. O ensino secundário está se expandindo rápido, mas nas escolas públicas que se debatem com a falta de professores e de qualidade no país inteiro. E também está crescendo através da incorporação de camadas sociais mais baixas, o que equivale dizer, de alunos incapazes de pagar por uma formação superior.

dono da escola e seu pessoal acadêmico e administrativo. Os alunos não têm como discernir o que é bom ou ruim quase por definição — eles estão comprando uma formação, ou seja, critérios, informação e uma capacitação que não têm. A escolha correta nessas circunstâncias depende da informação disponível. Em segundo lugar, o ensino superior é caro, tanto financeiramente quanto em termos de custos de oportunidade. É um serviço de médio prazo prestado ao longo de todo um conjunto de anos, e pode até levar mais tempo, depois da formatura, para se saber o valor que teve (Trow, 1993). Em termos da teoria agente-principal, os contratos de ensino não permitem que os compradores (principais) vejam como as instituições e seus professores (agentes) fazem suas escolhas para melhor (ou pior) cumprirem com seus contratos. Isso acontece não só porque as atividades do ensino acontecem a portas fechadas, mas também por causa da multiplicidade de principais aos quais os agentes respondem. Os principais podem ser os alunos e suas famílias, e os agentes, aqueles que fornecem o ensino, que são o governo, as instituições de ensino e seus professores. Também é possível pensar o Ministério da Educação e outras autoridades de ensino como os principais, independentemente das instituições. Uma terceira possibilidade seria considerar os reitores e os donos das escolas como principais, independentemente dos professores e empregados que eles contratem (Vargas, 2002). Além desses atores mais importantes, há outras partes interessadas e influentes, que são os sindicatos de professores, as burocracias local e federal, os políticos, os prestadores dos serviços educacionais, os meios de comunicação de massa e os usuários privilegiados. Alguns desses atores podem cooperar, mas suas metas não são necessariamente coincidentes. Portanto, cada principal precisa se preocupar com a influência de outros principais no comportamento do agente.

Os agentes que prestam o serviço, a escola e o professor, precisam responder a principais diferentes e isso lhes dá muito espaço de manobra, que se fortalece ainda mais por causa da opacidade de um serviço que leva anos para ser concluído e muitos anos mais para mostrar seus resultados.

A situação leva a duas conseqüências: oportunismo pós-contrato e escolha adversa. Um exemplo de oportunismo pós-contrato é quando as instituições seduzem os candidatos a participarem de provas de admissão gratuitas e fáceis, e pagam suas mensalidades iniciais, quando está claro que eles não têm as condições financeiras e acadêmicas para continuar seus estudos e obter seus diplomas.

A escolha adversa ocorre quando o agente tem alguma informação relevante que não é passada ao principal. Por exemplo, quando o agente sabe que a biblioteca da universidade está desatualizada, ou que seus professores não são muito bons, ou que não há alunos suficientes para completar a turma do curso escolhido, o que levará o calouro a ser incorporado à turma de outro curso etc.

A solução padrão para a assimetria da informação no modelo principal-agente é incluir no contrato cláusulas exigindo que o agente revele todas as suas informações (Vargas, 2002). Mas, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, os contratos (ou regulamentos) não são considerados bastantes. São necessários incentivos financeiros também. As duas exigências impostas às instituições para que elas tenham o direito de integrar o sistema oficial dos Estados Unidos de auxílio financeiro ao estudante são: serem credenciadas por sua respectiva agência regional e participarem da coleta anual de dados do Sistema Integrado de Dados sobre a Educação Pós-secundária (Inep, 2001). Assim, foi efetivamente usado um forte incentivo financeiro (crédito educativo) para produzir dois tipos de informação: registros institucionais detalhados e diagnóstico de qualidade. Além disso, não é coincidência que nos Estados Unidos o governo financie o imenso serviço gratuito de informação Eric.

A assimetria da informação só pode ser reduzida onde haja abundância de informação boa a custos bem reduzidos, ou sem custos. Num quadro de opacidade, o mercado tende a não atender bem à sociedade, mas, com abundância de informação, os alunos fazem opções bem abalizadas e o mercado fica propenso a responder com melhores serviços. As instituições particulares vão investir em qualidade sempre que e onde isso se traduza em reputação, visibilidade e, conseqüentemente, dinheiro. A reputação e a visibilidade, portanto a qualidade e a transparência, dependem da informação. Uma das principais responsabilidades do Estado é estimular, produzir e disseminar informação de forma a permitir que os consumidores escolham o que é melhor para si, prevenindo ineficiências (abandono, desencanto, omissão etc.) e comércio injusto.

Mas há outro aspecto que relaciona a reparação da assimetria à qualidade: as instituições menos qualificadas resistem ou são menos capazes de fornecer informação sobre si mesmas. Isso pede outras medidas orientadas para a melhoria da qualidade, o que já foi conseguido através de processos de avaliação qualitativa e interativa, envolvendo comitês locais de análise de pares. Esse tipo de diagnós-

tico possibilita o fornecimento de assistência sob medida e monitoramento negociado das instituições falhas. Além disso, tais diagnósticos também produzem informações de primeira mão sobre as dificuldades que podem ser relevantes para a formulação de políticas.

Boa informação significa informação precisa, atualizada, abrangente e comparativa. Também significa informação que tenha sido processada e formatada de maneira que possa ter utilidade para diferentes usuários (formuladores de políticas, reitores, mídia, estudiosos etc.), inclusive o público em geral.

A informação sobre o ensino superior que já está disponível no Brasil é significativa, mas é muito pouca a que chega ao público geral de maneira simples e trabalhável. As principais fontes são:

- O censo anual do ensino superior fornece informação sobre todas as instituições de ensino superior. Entretanto, ainda está por montar um sistema para validar a informação fornecida pelas instituições, o que resulta em apenas um pequeno subconjunto de informações sendo publicadas e divulgadas na *internet* pelo Ministério da Educação. Diferentemente do que acontece em outros países, como o Chile por exemplo, ela ainda não é um instrumento que os estudantes possam usar para escolher seus cursos e instituições.
- Todo ano, as instituições de ensino superior têm de enviar seus catálogos institucionais para o Ministério da Educação, com informações sobre seus programas acadêmicos, suas instalações e recursos financeiros. Até agora, esses materiais estão empilhados em Brasília, sem uso algum.
- Grupos de pares em missões de avaliação elaboram pareceres detalhados sobre as instituições que visitam. Recentemente, essas informações foram drasticamente reduzidas com a adoção de formulários padronizados que deveriam facilitar o processamento e as comparações dos dados. Entretanto, o ministério só tem utilizado essas informações para conduzir as rotinas burocráticas e alimentar seus arquivos, sem qualquer outro tratamento.
- O Exame Nacional de Cursos ("Provão"), aplicado aos alunos que se formam na maioria das carreiras, fornece não apenas informação comparativa sobre os desempenhos dos alunos mas também uma gama de informações socioeconômicas sobre os alunos, sobre as avaliações que os alunos fazem de seus cursos e instituições, e questionários aplicados aos coorde-

nadores dos cursos. Até agora, pouca coisa desse material foi analisada e publicada dentro do meio acadêmico.

- Houve uma grande iniciativa de conectar os vários bancos de dados sobre o ensino superior pertencentes ao governo num sistema integrado, SiedSup, que deveria alimentar um sistema de informação baseado na *internet* sobre o ensino superior para estudantes e candidatos. Mas, até o momento, esse sistema não veio a público.
- Finalmente, o ministério colocou toda a legislação do ensino superior na *internet* ("Prolei"), juntamente com um sistema *online* ("Sapiens"), que permite às instituições de ensino superior seguirem a tramitação de seus requerimentos e procedimentos administrativos dentro dos escritórios do governo. A formatação do Sapiens para aceitar 31 tipos de requerimentos só neutralizou os ganhos obtidos pelo rastreamento *online*, pois as instituições perderam o direito de oficialmente exigir a atenção do ministério para questões novas não previstas.

Levando tudo isso em conta, os formuladores de políticas e, em menor escala, alguns acadêmicos e práticos do ensino superior têm informações muito melhores agora do que antes. Mas o desperdício de informação (não tratada) é muitas vezes maior do que as melhorias conquistadas. Isso se deve, em parte, ao fato de o ministério não ter pessoal nem tempo para processar, analisar, formatar e publicar essas informações. Mesmo com um seleto círculo de autoridades e peritos, há limitações sérias. Abundam problemas de confiabilidade e falta de consistência nos dados oficiais e nas instituições, inclusive nas universidades federais. A informação coletada pelo Ministério da Educação não é validada nem usada pelas próprias instituições para alimentar seus processos decisórios internos. Também há problemas de cronologia, que se originam da instabilidade das instituições particulares e das muitas oportunidades de ingresso que elas criam dentro de um único ano letivo. É difícil se manter em dia com as mudanças constantes nos cursos oferecidos. Assim, os estudantes não podem basear suas decisões nas informações publicadas.

Quanto aos estudantes e à opinião pública, restam-lhes as informações dadas pelo Ministério da Educação, particularmente as notas do Exame Nacional de Cursos, que são amplamente divulgadas pela mídia e muito usadas. Editoras

particulares e revistas (inclusive a edição brasileira da revista *Playboy*) oferecem um guia do estudante e uma classificação não oficial das instituições acadêmicas. São publicações úteis, mas bastante incompletas. A mídia ainda não formou editores especializados para cuidar das notícias e questões da educação. Uma grande pesquisa por amostragem realizada em 1997 e 1998 encontrou uma predominância de notícias do ensino superior na imprensa nacional e, também, descobriu que 83% de todos os artigos publicados eram relacionados ao governo. Existe um canal nacional de TV a cabo (UTV) administrado por universidades que divulga um mosaico de programas produzidos individualmente. Ele não contribui para o debate acadêmico nem para outras questões referentes ao sistema do ensino superior. A *internet* é uma fonte cada vez maior de informações não analíticas, descritivas, publicadas nas páginas do ministério e das instituições (Aragón, 1999). Finalmente, não existe um equivalente brasileiro ao *Chronicle of Higher Education* (Crônica do ensino superior) ou ao *Higher Education Supplement* (Suplemento do jornal *The Times* para o ensino superior) para propiciar ao público discussões e informações inteligentes sobre as questões do ensino superior.

O que acontece é o contrário: as instituições bombardeiam os estudantes com suas estratégias de *marketing* sobre preço baixo, ingresso fácil e uma demanda acadêmica pequena para obtenção do grau. Em alguns casos, essa estratégia faz sentido para o estudante — quando, por exemplo, ele só precisa de um diploma para conseguir uma promoção num emprego público. À medida que o mercado de trabalho vai ficando mais competitivo, entretanto, esse tipo de estratégia acaba sendo um tiro que sai pela culatra.

Essa falha de mercado não poderia ser resolvida apenas através de um bom sistema de informação na *internet*, conforme pretendia o comitê consultivo Sied-Sup do Inep. Numa sociedade com tradição limitada de ensino superior, onde os diplomas costumam ser considerados mais importantes do que as competências que supostamente representam, é necessário conscientizar o público dos benefícios, problemas e opções de um curso superior, através de debates abertos sobre princípios, valores e análises, bem como através de uma melhor compreensão das experiências internacionais.

O Brasil tem uma tradição de enviar estudantes de pós-graduação para universidades no exterior, mas quase nenhuma de intercâmbio internacional no nível da graduação. As universidades brasileiras não estão preparadas para rece-

ber estudantes de outros países, e as oportunidades para os alunos de graduação irem para o exterior se limitam a uns poucos programas de intercâmbio não oficiais para um punhado de estudantes [abastados]. É interessante contrastar essa situação com a experiência na Europa, particularmente com a da Dinamarca e a de outros países membros da União Européia (Green, Eckel & Barblan, 2002), pois eles adotaram uma política consistente de fornecer à sua população uma experiência de ensino internacional.[5]

Desigualdade

O ensino superior particular só absorve estudantes que podem pagar o preço — que é quase invariavelmente integral, já que na maioria dos países as instituições particulares não fazem jus a verbas públicas. É interesse da sociedade subsidiar quem está disposto e preparado para cursar o ensino superior com sucesso mas não pode arcar com os custos sozinho. A evidência de que o ensino superior cria benefícios particulares justificou em alguns lugares a substituição de subsídios transfronteiriços por subsídios voltados para aqueles que realmente precisam deles. Em qualquer dos casos, um dos papéis primordiais do Estado com relação a desigualdades oriundas do mercado é financiar o acesso ao carente através de subvenções e empréstimos.

No Brasil, as políticas para redução da desigualdade na educação têm se centrado no fornecimento do ensino básico universal e em providências para melhorar sua cobertura e qualidade.[6] No ensino superior, os próprios exames

---

[5] "Estudantes dinamarqueses, desde 1992, podem levar consigo suas subvenções governamentais para o exterior durante até três anos, porque uma mobilidade internacional maior iria, por si só, influenciar o mercado nacional do ensino, contribuindo para uma medição integrada de qualidade do ensino superior. Daria aos usuários melhores possibilidades de avaliar os métodos e padrões de ensino. Estudantes dinamarqueses com experiência no exterior se tornariam usuários e observadores bem informados acerca de seu sistema educacional. Portanto, os vários setores do sistema de ensino superior nacional se comprometeriam a comprovar internacionalmente que os objetivos de qualidade necessários são atingidos" (Thune, 1994, p. 165). Para obter uma visão do quadro europeu, consulte Green, Eckel & Barblan, 2002, p. 3.

[6] Ver, neste volume, os artigos de José Francisco Soares e João Batista de Araújo e Oliveira sobre as limitações dessas providências.

seletivos de admissão para o setor público (que é gratuito mas pequeno) têm sido um fator de desigualdade. Isso foi compensado, de certa forma, com a expansão do ensino particular e com a criação de novos tipos de cursos de curta duração. Além dos tradicionais exames escritos, outros mecanismos de admissão às instituições de ensino superior estão sendo experimentados, inclusive levar em consideração os resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) voluntário, fornecidos pelo Ministério da Educação, e as provas anuais feitas durante o curso secundário. Estas têm ajudado os alunos em sua preparação e aprovação.

Um sistema bem montado de crédito educativo é a medida padrão para resolver esse problema. O programa de crédito educativo que existe tem um orçamento de cerca de duzentos milhões de dólares, compreendendo 15 mil novos empréstimos por ano e 45 mil alunos usufruindo deles o tempo todo. Para que seja significativo, um programa de crédito educativo deveria ter cerca de dez vezes o tamanho deste (Schwartzman & Schwartzman, 2002). Além de ser pequeno o programa existente, não existe nenhum esforço para utilizá-lo de forma a induzir melhorias nas instituições de ensino superior, já que não existem critérios acadêmicos claros em sua distribuição. Além disso, ele coloca nas instituições o fardo de montar um sistema para monitorar todo semestre tanto o desempenho acadêmico quanto a continuidade da necessidade econômica dos alunos auxiliados pelo empréstimo. No Brasil, o governo não oferece nenhum programa de bolsas de estudo com base no mérito ou na carência dos estudantes fora do setor público.[7]

A desigualdade também aparece na grande quantidade de alunos que sequer concluem seus estudos. A evasão, seja ela motivada por dificuldades financeiras ou acadêmicas, é um desperdício dos recursos do estudante, que afeta mais quem está em piores condições. Enquanto a quantidade de matrículas na iniciativa privada mais que dobrou entre 1990 e 2001 (subindo de 962 mil para 2,092 milhões), o número de alunos que se formaram em 2000 foi apenas 30% dos que ingressaram nos cursos. Isso se explica em parte porque o sistema estava se

---

7 Informações pessoais obtidas através de contatos informais com um diretor financeiro e alguns donos.

expandindo e o número de admissões quatro anos antes fora menor. De qualquer forma, essa perda de 70% deve ser comparada com a média da iniciativa privada (50%) e a média do setor da saúde nas universidades públicas (18%) (Schwartzman & Schwartzman, 2002, tabela 18).

Arrocho econômico, mercados selvagens e desigualdade

A incapacidade da maioria das instituições particulares de fornecer um ensino satisfatório a seus alunos, conforme demonstrado, dentre outras coisas, pelas altas taxas de evasão e baixas notas no Provão, se explica em parte pelo arrocho econômico que elas sofreram nos últimos anos. A mudança feita em 1997 na legislação sobre filantropia, quando foram abolidos os incentivos fiscais para a maioria das instituições, significou um aumento de 20% a 25% nas despesas para aproximadamente 60% delas.[8] Além disso, a nova legislação do ensino exige que, até 2004, todas as universidades estejam com pelo menos um terço de seu corpo docente portando diplomas de pós-graduação, contratado em tempo integral e fazendo pesquisa. Elas também precisam ter pelo menos três cursos de pós-graduação credenciados e três linhas de pesquisa estabelecidas. Para a iniciativa privada, onde não havia pesquisa nem ensino de pós-graduação, e onde a maioria dos professores recebe por hora, isso significa um aumento muito significativo nos custos.[9] Esses custos aumentam ainda mais porque cerca de 20% a 30% dos alunos deixam de pagar as mensalidades e, uma vez que estejam matriculados, as instituições não podem impedi-los de assistir às aulas nem tirar notas no semestre letivo em questão. Na verdade, muitas instituições particulares estão às voltas com taxas de inadimplência muito mais altas durante seus anos letivos. Por essa razão, cortaram pela metade o regime acadêmico padrão (dez meses), de forma a pressionar os alunos a sanarem suas dívidas todo semestre ou, caso contrário, a perderem a matrícula para o semestre seguinte. A autorização do governo para muitas novas instituições com o mesmíssimo perfil de

---

8 Informações pessoais obtidas em entrevistas.

9 Centros universitários, entretanto, só precisam de 10% de seu pessoal em tempo integral e não precisam apresentar pesquisa, somente ensino de graduação de boa qualidade.

cursos aumentou a concorrência a ponto de levar algumas delas a comportamentos predatórios. Novas empresas foram abertas em mercados já lotados e não é de espantar que, no ano 2000, cerca de um terço das vagas oferecidas não tenham sido preenchidas (Schwartzman, 2002). Uma conseqüência bastante comum são as guerras de preço e as campanhas de *marketing* que visam atrair portadores de grau universitário e alunos já matriculados em instituições concorrentes oferecendo-lhes descontos de até metade do valor das mensalidades. É fácil adivinhar o impacto de um ambiente assim sobre a qualidade oferecida à maior parte da população estudantil brasileira que cursa o nível superior.

Num esforço para compensar seus problemas financeiros, as instituições particulares aumentaram a oferta de vagas e cursos, em busca de economias de escala, e expandiram suas instalações para locais mais perto de onde moram ou trabalham estudantes em potencial. Pouquíssimas delas tentaram oferecer um produto melhor. Muitas se voltaram para estratégias de redução de custos contratando escritórios de advocacia e consultores organizacionais para, respectivamente, combater o governo e reenquadrar suas organizações.[10] Dado o atual ambiente, o melhor arranjo institucional para a iniciativa privada parece ser o "centro universitário", que tem autonomia para criar novos cursos mas não para cobrir os custos da pesquisa e da pós-graduação. Entretanto, é necessário considerar se não seria melhor rever o ambiente regulador em vez de restringir o sistema universitário do país ao setor sem fins lucrativos e deixar a expansão para o grupo menos qualificado de instituições: os "centros universitários" e as "instituições não universitárias".

As desigualdades no ensino superior brasileiro não são apenas aquelas que derivam da concorrência de mercado. O setor público, que é gratuito, aproveita uma demanda e uma seletividade muito maiores, recrutando assim os melhores alunos. Os salários nas instituições públicas não são muito altos, mas o corpo docente tem estabilidade, longas férias, aposentadoria pródiga, autonomia acadêmica e prestígio, o que torna o emprego atraente para profissionais qualifica-

---

[10] Normalmente, os custos foram reduzidos com a extinção de departamentos acadêmicos e, inclusive, institutos e escolas. Os coordenadores de curso passam a ser "gerentes acadêmicos" e estão diretamente ligados à diretoria.

dos. A maioria dos acadêmicos do setor público tem contrato de tempo integral, o que pressupõe uma carga horária leve e tempo para pesquisa. No setor público, o requisito mínimo para o professor é um diploma de mestrado e, em algumas instituições, um Ph.D. Desde a década de 1970, as universidades públicas se beneficiam de vários programas de incentivos especiais: bolsas para pesquisa e prolongadas licenças remuneradas para os professores poderem tirar seus mestrados e doutorados ou para desenvolverem pesquisa de pós-doutoramento; apoio para os alunos de graduação que desejam trabalhar como assistentes de pesquisa e iniciar suas próprias carreiras de pesquisadores; bolsas de estudo para os alunos de pós-graduação; um suplemento salarial significativo pela carga de aulas na graduação; subvenções para departamentos acadêmicos contratarem jovens Ph.D.s em caráter experimental; e outros.

Dado esse ambiente de apoio considerável, não é de admirar que a produtividade acadêmica esteja subindo nas instituições públicas e seus cursos obtenham as notas mais altas no Exame Nacional de Graduação, enquanto as instituições particulares ficam para trás. Embora as instituições devam ser responsáveis por seus resultados, o governo também é responsável ao escolher onde investir. Neste caso, os estudantes da iniciativa privada sofrem as conseqüências. A eqüidade exigiria que as instituições particulares também concorressem por esses incentivos. É possível pensar em outros programas, mais ajustados às peculiaridades de cada segmento (Castro & Levy, 2000). Mas os critérios para acesso a recursos públicos deveriam ser mérito e relevância, não privilégio de um setor específico. Se o governo se recusa a dar apoio e criar um ambiente normativo que conduza a uma melhoria de qualidade para qualquer dos segmentos do ensino superior, especialmente o maior, que lida com estudantes nas condições mais adversas, não se pode esperar que a iniciativa privada consiga fazê-lo sozinha.[11]

Em suma, as desigualdades no ensino superior brasileiro não vêm apenas da concorrência de mercado e não poderiam ser resolvidas apenas expandindo as subvenções e os programas de crédito educativo. Há outros fatores relacionados

---

[11] O dinheiro público pode ser economizado quando a instituição pública está preenchendo nichos de excelência para uma elite pública; vale dizer, quando ela já detém qualidade e sustentabilidade. Mesmo nesses casos, conforme destaca Charles Cook (ex-diretor da Neasc nos Estados Unidos), sempre há melhorias que buscar para as quais são necessários incentivos.

aos regulamentos e incentivos existentes que agravam a situação. Na iniciativa privada, conforme foi visto, considerações gerenciais e econômicas de curto prazo se sobrepõem às acadêmicas, que deveriam ser a essência das instituições. No setor público, os incentivos governamentais para o ensino de pós-graduação e a pesquisa ainda se sobrepõem ao ensino de graduação de boa qualidade.

Cobertura tendenciosa e incompleta das funções do ensino superior

A terceira falha de mercado se origina no fato de a iniciativa privada evitar essas funções do ensino superior (docência, pesquisa e serviços comunitários) que têm uma relação custo-benefício menor, apesar de sua indiscutível relevância pública. Se o mercado for deixado como está, haverá lacunas que serão não apenas indesejáveis mas também capazes de prejudicar a competência do país na ciência, engenharia e muitos outros campos.

A aplicação da nova Lei do Ensino brasileira ajudou a diversificar os cursos de graduação através da introdução de três novos tipos de alternativas mais curtas de estudos profissionalizantes, cuja qualidade ainda precisa ser apurada. Mas o governo não conseguiu introduzir diferenciação e complementaridades na oferta dos principais cursos de graduação tradicionais com quatro anos de duração, que conferiam diplomas de bacharelado. O que fez foi licenciar novos cursos e instituições com o mesmíssimo perfil. Segundo Schwartzman & Schwartzman (2002), metade dos alunos da iniciativa privada está matriculada em ciências sociais aplicadas, especialmente direito e administração de empresas. Quase todos os demais estão nos campos afins de educação e saúde — não na medicina, mas em profissões variadas de "terapia e reabilitação". Olhando para o quadro como um todo, as matrículas estão muito concentradas nas chamadas "profissões sociais" (906.961), que é um campo quase três vezes maior que o segundo, educação (319.348). As faculdades de direito, sozinhas, absorvem 319.059 alunos, enquanto as de administração de empresas, 287.391. Existem outros desequilíbrios dentro de cada campo do conhecimento. Por exemplo, dentro da área das ciências exatas, 70% das matrículas são dos cursos de informática e processamento de dados.

As escolas de pós-graduação e pesquisa científica no Brasil compreendem todos os campos do conhecimento e são sustentadas, dentro do setor público, em todos os estados, pelos governos federal e estadual. Conforme já vimos, as uni-

versidades particulares enfrentam dificuldades imensas quando não recebem algum tipo de apoio, seja de programas de verbas concorridas ou até mesmo de ajuda acadêmica.

Finalmente, a concorrência de mercado parece estar desatrelando uma tendência de especialização entre a oferta de cursos de graduação no ensino superior público e particular. Enquanto o setor público se atém aos cursos de graduação mais tradicionais compostos de matérias dadas ao longo de quatro anos, a iniciativa privada está experimentando novos tipos de formatos mais curtos e novas alternativas de estudos profissionalizantes de forma a atender às novas demandas, mas também para passar ao largo do controle estatal e da concorrência direta com as universidades públicas. O país está presenciando a introdução, pelas universidades particulares autônomas e pelos centros universitários, de vários novos currículos, tais como os das profissões relacionadas com o turismo, a moda, a gastronomia, o cinema, a mídia etc. Esta pode ser uma das contribuições positivas do ensino superior particular: inovação e alinhamento pronto às novas (ou potenciais) demandas sociais. Mas é necessário um controle de qualidade, bem como políticas para assegurar que todos os tipos de competências sejam formadas e que o sistema de ensino superior desempenhe todas as funções desejáveis para o "bem público".

Partindo para um novo ambiente regulador

A partir do que vimos anteriomente, está claro que é necessário um novo ambiente regulador, que poderia trazer o ensino superior brasileiro mais para perto de um modo de auto-regulação, com um Estado mais forte e eficaz, assessorado pela comunidade do ensino superior no exercício da liderança, da autoridade e do fornecimento dos incentivos apropriados. É papel do Estado defender o direito de o cidadão receber um produto pelo qual ele paga. Isso exige regras e padrões claros, avaliação permanente e boa informação.

A pedra angular da auto-regulação são seus sistemas de "garantia da qualidade", elaborados para cumprir duas funções: uma de prestação pública de contas e uma de melhoria da qualidade (Hartingsveld, 1994). Coletar dados quantitativos periodicamente é fundamental para essa função de prestação de contas e também importante para aferir as tendências mais amplas. Entretanto, não se

presta para compreender a complexidade das instituições, o esforço que fizeram para chegar aonde estão ou a relevância que têm em suas comunidades. A abordagem quantitativa e a auditoria objetiva não são adequadas para melhorar a qualidade; tampouco o é qualquer mecanismo que traga alguma ameaça para as instituições — por estar atrelado a sanções financeiras ou à reputação. Isso induz à dissimulação e, com isso, prejudica-se a qualidade da informação.

Para realizar ambas as funções, os sistemas de garantia da qualidade precisam ser compostos de mecanismos quantitativos e qualitativos independentes para coletar informação acerca do conteúdo dos cursos, da produção científica, das finanças, da relevância social e das características gerais das instituições. A promoção da qualidade se dá através de avaliações muito interativas de comitês de pares no local juntamente com monitoramento e assessoria de longo prazo. É um trabalho delicado, que deveria ser feito com a conscientização de que as instituições de ensino superior representam investimentos sociais consideráveis, que não só são importantes para o país como também influenciam a vida de muita gente. Todos os que trabalharam ou ainda trabalham, que se formaram ou ainda estudam numa instituição de ensino superior podem se beneficiar ou se prejudicar com oscilações em sua reputação (Vught & Kells, 1988). Kells sugere que a regulação para o ensino superior em países como o Brasil deva ser de dois tipos, segundo duas metas principais a serem atingidas:

> A necessidade de proteção básica para o público em sistemas onde os tipos de instituição variam desde universidades de pesquisa até garagens de táxi é uma consideração primordial. De fato, um conjunto de condições assim exige uma abordagem reguladora com duas etapas. A primeira é um tipo de etapa delimitadora — uma aprovação conforme um conjunto básico de padrões, o direito de as instituições existirem, de usarem o termo universidade, de oferecerem certos cursos e níveis de diplomas —, normalmente conduzida pelo governo e apoiada por advogados e normalmente chamada de licenciamento. Esta etapa, a ser realizada, em termos ideais, periódica e ciclicamente para todas as instituições, é seguida, e de fato permite, a operação normal da segunda, a do credenciamento. O credenciamento é um processo regulador relativamente fraco em comparação com o licenciamento, mas também é muito mais sutil e, se aliviado das responsabilidades básicas de delimitação e proteção, pode ser o mecanismo que encoraja e apóia as instituições realmente voltadas para a melhoria (Vught & Kells, 1988).

Atualmente, no Brasil, existem dois diagnósticos principais para o ensino superior no nível da graduação, além da coleta regular de estatísticas: os Exames Nacionais de Graduação e os procedimentos de análise de pares, baseados em visitas ao local, para avaliar instituições que estejam requerendo autorização para mudar de *status* ou abrir novos cursos, bem como suplementar os resultados dos exames de graduação com informações sobre as condições de docência da instituição.

Além de fiscalizar os "portões" (definindo as competências mínimas necessárias para um diploma de bacharelado), os exames de graduação levam a um reconhecimento público do mérito e ajudam os estudantes a escolherem seus cursos e instituições. Entretanto, ainda precisam de muitos ajustes (Castro, 2001). É um sistema muito tradicional e caro, que exige que todos os estudantes façam as provas no mesmo dia no país inteiro.[12] Eles também medem os resultados finais e não o valor agregado pela formação aos estudantes que entram no ensino superior a partir de origens bastante diversas. Já que as instituições públicas recrutam os melhores alunos, elas também se saem bem nos exames, o que reproduz as desigualdades sistêmicas existentes. Já foram feitos alguns ajustes. Por exemplo, o ministério foi pego de surpresa pela incapacidade de as instituições usarem os resultados dos exames que lhes eram devolvidos para identificar e resolver seus problemas. Para cuidar disso, o governo promoveu encontros nacionais com os coordenadores de cursos, campo por campo, e providenciou visitas de especialistas aos locais.

Os procedimentos de análise de pares poderiam produzir uma visão mais detalhada, com nuances das instituições, mas faltam-lhes diretrizes e padrões claros. Também deveriam estar aparelhados para executar a segunda etapa descrita por Kells: ajudar as instituições a melhorar seu trabalho, em vez de serem apenas um instrumento para controlar e supervisionar, como costumam ser muitos deles.

O sistema de avaliação existente no Brasil também é mal utilizado devido ao desequilíbrio entre os dois mecanismos (exames e análises de pares). Somen-

[12] Em 2003, a prova foi dada em 704 municípios para 435.810 estudantes, contabilizando mais de 92% dos formandos nas 26 áreas de estudo cobertas (jornal *O Globo*, 10 de junho de 2003, p. 10).

te os exames de graduação passam pela mídia nacional e são usados. Até o presente, o público não discerne as informações diferentes e complementares que estão sendo produzidas. Isso permite a injustiça: as instituições estão sendo diagnosticadas a partir de um único instrumento, que só mede um ou alguns poucos de seus cursos e o faz com todos os problemas mencionados antes. Os exames de graduação são fundamentais para proteger os direitos do consumidor e executar a primeira etapa, proposta por Kells: o papel de leão de chácara. O que se faz necessário é equilibrar as informações específicas e algo tendenciosas que eles trazem com outros mecanismos de avaliação independentes elaborados para contabilizar outras dimensões (excelência, inovação, relevância social, eficiência, esforço etc.) e mecanismos efetivos para promover a melhoria da qualidade institucional e dos cursos.

Além de informação e avaliação, é necessário formular um sistema apropriado de incentivos financeiros. Os empréstimos estudantis deveriam ser grandes o suficiente e elaborados de forma a manter baixas as taxas de inadimplência e a se tornarem auto-suficientes. Os empréstimos podem ser designados para os estudantes ou para as instituições como um *voucher*. Em qualquer dos casos, esse dinheiro público precisa estar ligado aos incentivos corretos. Se dado às instituições, dever-se-ia seguir o exemplo norte-americano de exigir uma prestação de contas (revelar dados) e qualidade (credenciamento através das agências regionais tradicionais). Se dado aos estudantes, deveria vir acoplado com o fornecimento de informações e orientação, estimulando os estudantes a tomarem as melhores decisões possíveis, fomentando a qualidade e relevância do ensino superior.

Mas as subvenções e os empréstimos estudantis, todavia, não bastam. As instituições públicas deveriam ter acesso a recursos públicos para o aprimoramento institucional e acadêmico. E dever-se-ia melhorar a legislação para estimular a filantropia privada, permitindo que a iniciativa privada aproveite isso. A filantropia privada leva as instituições a manter contatos com seus ex-alunos — o que pode propiciar, também, importantes informações sobre as carreiras que seriam utilíssimas para os alunos interessados em ingressar nelas. Ela também exige aprimorados níveis de transparência, boas práticas gerenciais e contatos próximos com a comunidade. Isso acontece porque os doadores particulares normalmente querem escolher os projetos e as atividades específicas que irão apoi-

ar e também querem saber se seus recursos estão sendo usados apropriadamente. Existem muitos benefícios na filantropia privada, além do dinheiro em si.

A comunidade do ensino superior

Já vimos como o governo traz representantes da comunidade do ensino superior para participar de órgãos de avaliação e assessoria, a começar pelo Conselho Nacional de Educação e incluindo vários comitês de análise de pares. Existe uma articulação cada vez maior de instituições de ensino superior do tipo guarda-chuva, algumas das quais com bastante influência. Entre elas estão o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), criado no início da década de 1970, com cerca de 145 universidades públicas e particulares; a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), reunindo 55 instituições; a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais[13] (Abruem); a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), com 36 afiliadas; a Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup); a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), com 52 afiliadas; e a maior de todas, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, com 306 mantenedoras e 448 instituições de ensino superior que elas mantêm. Além disso, há órgãos regionais representativos, como a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), com 330 mantenedoras e 380 instituições; e várias outras.

Essas associações foram criadas para fomentar os interesses de seus mantenedores. Algumas estão desenvolvendo conexões significativas com outros segmentos, trocando experiências e pontos de vista, e promovendo estudos e publicações, bem como um ou outro projeto ou atividade em comum. Poucas delas se destacam em termos de conscientização e comprometimento com o interesse público. Além do Conselho de Reitores, há dois dentre os cinco fóruns de pró-reitores que superaram o abismo público-privado (congregando líderes de ambos os setores) para diagnosticar e formular políticas para suas áreas de atenção:

---

[13] Dentro deste grupo, há associações de cunho religioso: católicos, metodistas, batistas e presbiterianos.

o ForProp (Fórum Nacional de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-graduação) e o ForGrad (Fórum Nacional de Pró-reitores de Graduação). Ambos conquistaram assentos em algumas arenas-chave de formulação de políticas e estão criando um ambiente colaborativo e mais informado.[14] Duas entidades da iniciativa privada também mostraram um compromisso claro com a promoção da qualidade e com as soluções negociadas. A imensa Abmes tem tido uma atuação e intermediação moderada entre suas bases e o governo ao longo de muitas crises; conseguiu obter assentos em três comitês governamentais e manteve uma estratégia de publicações bastante útil. A Funadesp (Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular) é uma agência criada pela Abmes com 69 instituições afiliadas que contribuem para manter um fundo usado para imitar os programas da Capes para promover a pesquisa e a qualidade dos programas de estudos de pós-graduação. Uma associação nacional de escolas de medicina, a Cinaem, montou um sistema de diagnóstico das escolas de medicina durante a década de 1980. Mais recentemente, existe o programa Promed e outras iniciativas comprometidas com a qualidade do ensino e da pesquisa nesse campo. O Canal Universitário de TV a cabo, UTV, é outra iniciativa orquestrada que poderia facilmente propiciar fóruns regulares para divulgar informação e promover debates, fomentando a colaboração e a conscientização de temas sistêmicos.

A partir de uma observação informal do trabalho dessas instituições, a impressão é que elas podem ter influência localizada em alguns temas, mas não o suficiente para mudar o domínio do Ministério da Educação acerca de questões de política educacional. Os pontos de vista da iniciativa privada foram expressos num parecer emitido recentemente pela Abmes, a maior entidade do tipo guarda-chuva da iniciativa privada:

> Persiste ainda uma falta de confiança nas instituições particulares do ensino superior no seio da sociedade brasileira (...). O governo fortaleceu o seu controle de fato através de uma profusão de normas baseadas nos novos indicadores de qualidade, que entram em conflito com a legislação existente (...). O contexto também traz outros problemas a reboque — o menor poder aquisitivo da classe

[14] O ForProp é representado no CTC da Capes e no Comitê Científico do CNPq.

> média; (...) e a entrada nos níveis de formação superior de novos grupos sociais que estão cada vez menos bem de vida. Isso pede políticas de auxílio ao estudante mais audaciosas da parte do governo. (...) E também é necessário reunir e estudar propostas para: 1) expandir os estudos de pós-graduação e aumentar o volume de recursos para melhor financiá-los; 2) financiar a pesquisa com verbas públicas também; 3) analisar a metodologia do "Provão" (...); 4) expandir o ensino pós-secundário para além dos programas regulares de graduação e pensar em novos formatos; 5) discutir um mestrado profissional, particularmente para a docência universitária; 6) identificar os setores (instituições, programas de cursos) com as melhores perspectivas para uma expansão eficiente, bem como sua distribuição territorial; e 7) discutir os padrões éticos que deveriam enquadrar a oferta de cursos e as relações entre instituições.

O envolvimento de estudiosos em análises de pares, grupos de trabalho e atividades de avaliação de vários tipos não levou a elos e canais mais permanentes entre o governo e a comunidade do ensino superior. A participação foi individual, a convite, e, com poucas exceções, limitada a pessoas das universidades públicas. Na ausência de canais apropriados e de um ambiente receptivo, a iniciativa privada reagiu na defensiva, às vezes a partir de posturas mal informadas, tentando cortar as perdas e proteger seus negócios. Questões no âmbito do sistema, como as que foram mencionadas pela Abmes acima, ou de interesse acadêmico, como o papel apropriado das instituições públicas e particulares, e a vida profissional de seus alunos; as discrepâncias entre a formação secundária e a pós-secundária; a baixa qualidade dos cursos noturnos; o uso da educação à distância; as comparações entre a experiência brasileira e outras jamais tiveram a chance de vir para a linha de frente.

Da mesma forma, por falta de canais apropriados e de apoio dentro da comunidade do ensino superior, o Estado permaneceu só e incapaz de implementar várias das políticas que havia iniciado. Isso não ajudou a aumentar a responsabilidade dos agentes públicos e privados, nem a assegurar que suas conquistas iriam perdurar. Em vez de promover um ambiente de cooperação e confiança, com dilemas e responsabilidades compartilhados, o governo permitiu que se desenvolvesse um clima adverso, elevando seus próprios custos. Num ambiente assim, suas ações foram recebidas com suspeita, gerando estratégias defensivas e

mecanismos de escape, frustrando muitos dos esforços reguladores do governo. Por falta de institucionalização, o que irá acontecer no futuro depende das inclinações e preferências pessoais dos futuros encarregados.

Do outro lado da moeda, nos sistemas auto-regulados a gestão do ensino superior não está mais contida dentro de ministérios. A comunidade acadêmica e científica, os administradores institucionais e outras partes interessadas fundamentais compõem um conjunto de parceiros indispensáveis que devem, no mínimo:

- Produzir, disseminar e melhorar a qualidade da informação sobre o sistema de ensino superior. Isso significa auditorar e validar dados fornecidos pelas instituições; processar e analisar a informação e formatá-la para diferentes públicos e fins. As questões identificadas pelas análises, por sua vez, pedem a realização de averiguações ou pesquisas específicas, que também precisam ser elaboradas e posteriormente analisadas com a ajuda da comunidade;
- Avançar o conhecimento sobre o que está acontecendo. Há muita criatividade e inovação sendo introduzidas no nível institucional ou até mesmo no nível dos programas dos cursos, como resultado das novas tecnologias, produtos e serviços da educação, e da internacionalização de todos os tipos de parcerias. Na Inglaterra, existe um debate sobre os critérios que deveriam ser adotados para avaliar a qualidade dos parceiros internacionais que trabalham com as instituições britânicas;
- Projetar, implementar, diagnosticar, rever e ajustar instrumentos de auditoria e avaliação. A definição e o acompanhamento de programas e processos de avaliação — seja de contabilidade/finanças e eficiência gerencial ou de qualidade acadêmica e institucional — são tarefas avassaladoras que geram imprecisões e protestos, requerendo não apenas negociação e até revisões mas também a mobilização de muita gente com experiência e conhecimento em áreas distintas, que devem ser encontradas no seio da comunidade e não na burocracia estatal. Avaliações qualitativas envolvem interação direta entre os avaliados e os avaliadores externos, são laboriosas, usam capital humano em grande escala e ainda carecem de um formato definitivo. Estão em constante processo de revisão, conforme demonstra o crescimento de publicações e literatura em geral sobre o tópico;

- Elaborar os parâmetros e os critérios para a execução e o acompanhamento de outras políticas e programas;
- Fazer a negociação e a mediação entre instituições e associações de ensino superior, outros segmentos da sociedade e o governo, e contribuir de forma semelhante para divulgação de informações e opiniões;
- Selecionar projetos para uma variedade de verbas, subvenções e empréstimos concorridos, para o desenvolvimento institucional, para a docência, para a pesquisa, programas e serviços voltados para metas de alta relevância (desenvolvimento local e regional, diminuição das desigualdades sociais etc.).

Embora algumas dessas tarefas possam ser desempenhadas por burocratas e consultores com fins específicos, elas exigem supervisão de peritos e especialistas. Sua participação gera conhecimento sobre o que está acontecendo no setor, informa aos líderes sobre sua concorrência e como tem se saído o segmento em comparação com outros, e assim por diante. E mais, promove o aprofundamento do conhecimento, o desenvolvimento de um campo de estudos sobre o ensino superior, o aumento da literatura e da mídia especializadas e a variedade e visibilidade dos resultados das avaliações para o público.

É verdade que o governo de Fernando Henrique Cardoso empreendeu a ingrata tarefa de reorganizar o sistema do ensino superior, cumprindo o que Kells chama de papel de leão de chácara. É verdade que também perdeu oportunidades de usar o auxílio estudantil e outros pecúlios públicos para fomentar a qualidade na iniciativa privada e tocar os realinhamentos pedidos pelas muitas novas leis que promulgou. Mesmo assim, e apesar do fato de o ensino superior ter se expandido e se tornado mais diferenciado, ele agora é mais compreendido pela sociedade.

O Brasil está pronto para um novo contrato?

Não é fácil romper com a imobilidade e com os tabus de longas datas, conforme o Ministério da Educação fez durante o governo passado. Ele precisou empregar toda a força da autoridade e do poder regulador. Reformas estruturais como as que foram empreendidas — o restabelecimento do Conselho Nacional de Educação, a instituição do credenciamento regular, a avaliação dos cursos de gradu-

ação, a revisão da filantropia etc. — trazem muitos ajustes a reboque. Muitos foram feitos e outros estavam em andamento quando se deu a recente mudança de governo. Conforme demonstram os sistemas auto-regulados, a gestão do ensino superior continua sendo um desafio que requer todo tipo de revisão, sintonia e experimentação. Não existem receitas duradouras ou de validade genérica. Seria descabido esperar que o Ministério da Educação acertasse logo da primeira vez ou que resultados positivos iniciais continuassem durante oito anos sem quaisquer ajustes. Não é essa a questão e, de certa forma, a intensidade com que o governo usou seu poder regulador pode ser justificada.

O problema é que a conquista de resultados saudáveis e duradouros visados por políticas e regulamentos depende fundamentalmente da capacidade administrativa (operacional) de implementar mudanças, que por sua vez dependem do cumprimento dos objetivos que tais políticas esperam atingir. O Estado e sua burocracia, sozinhos, provavelmente não chegarão às políticas mais adequadas, muito menos a implementá-las. Conforme o modelo agente-principal ajuda a mostrar, é particularmente difícil enquadrar a área educacional através de qualquer de seus "principais". Vários regulamentos foram mal utilizados e foi impossível aplicar outros. Delegando responsabilidades, o Estado multiplica sua capacidade de visualizar e implementar políticas; e, envolvendo a comunidade nos dilemas normativos e de formulação de políticas, ele rapidamente amplia o estoque de informações e competências à disposição e alarga a compreensão e conformidade de suas ações.

O ministério não criou condições suficientes para o cumprimento das novas políticas e regras. Muitas das distorções e burlas da lei se deram porque os propósitos não estavam bem compreendidos, os meios não eram adequados (e era impossível negociar outras maneiras de obtê-los) e/ou os custos envolvidos eram altos demais para que as instituições particulares pudessem arcar com eles. A iniciativa privada não faz jus a subvenções e programas governamentais, como o recente programa de colocação do jovem doutor do CNPq ou os vários programas de promoção da qualidade da Capes (bolsas para professores dispostos a freqüentar cursos de pós-graduação — PICD, Proap, Prodoc, Proin etc.), todos exclusivos da área de pesquisa das universidades (públicas, na maioria).

As instituições particulares não receberam ajuda para identificar e contratar os docentes com os graus de mestrado ou doutorado exigidos em algumas áreas geográficas e campos do conhecimento nos quais eles não existiam em número

suficiente. Maior pressão ainda veio da necessidade e extrema dificuldade de obter o credenciamento exigido pelo sistema Capes dos programas de mestrado que as universidades foram obrigadas a ter. A Capes poderia ter oferecido ajuda ou estimulado um sistema através do qual novos programas poderiam evoluir com o apoio de outros programas já estabelecidos no país ou no exterior. Essa insensibilidade não só causou indignação e protestos como também impediu a expansão do ensino de pós-graduação necessário para preencher a cota de 30% de professores com grau de mestrado ou doutorado em vários campos e o mínimo de três programas de estudos de pós-graduação e três programas de pesquisa "institucionalizada". Numa tentativa de ultrapassar esse gargalo, as universidades particulares passaram para os "programas de mestrado interinstitucional", desperdiçando esforços e recursos em convênios com instituições de pouco prestígio na Espanha, em Portugal e em outros países.

A engenharia político-institucional de sistemas auto-regulados tem custos diferentes dependendo do tamanho dos países, da cobertura e tradição de seus sistemas de ensino superior e da capacidade do governo de exercer liderança de novas maneiras e cumprir novas funções. Os países europeus que recentemente adotaram esse modelo participativo são pequenos e tinham sistemas de ensino superior homogêneos e bem estruturados. Além disso, todos encontraram apoio nas iniciativas e nos programas orquestrados e participativos da União Européia. Num país do tamanho do Brasil, com uma tradição de centralismo burocrático e um sistema de ensino superior pequeno, diferenciado e recente, os custos são maiores. A maior compensação parece estar entre o ritmo do progresso e a sustentabilidade dos resultados. O argumento pode se desdobrar em vários outros (ver quadro):

Por que o Brasil precisa descentralizar a gestão do ensino superior? Por várias razões:[29]

1) Para propiciar um ambiente estável, que é essencial para o desenvolvimento do ensino superior e para que a colaboração cresça e supere o clima antagônico reinante. Sem órgãos permanentes e representativos, o setor fica privado do horizonte de tempo apropriado para consolidar polí-

[15] Trecho de texto inédito, mas elaborado e enviado à diretoria do Inep em 2001.

ticas e processos. Não só as políticas podem ser desfeitas pelas novas administrações como também elas nascem fracas devido à possibilidade de reversões num futuro próximo impostas pelo governo seguinte. Sem continuidade, não pode haver aprendizado nem refinamento de políticas e instrumentos para induzir o desenvolvimento. Uma visão de curto prazo alimenta a turbulência e o conflito, que aumentam os custos de qualquer mudança significativa. Podem até acabar promovendo a reprodução do *status quo*.

2) Facilitar a comunicação entre o governo e o setor do ensino superior (que está bastante deficiente hoje). Para meia dúzia de gerentes dentro do ministério existe uma base que consiste em uma dúzia de associações (entidades setoriais), milhares de reitores e administradores, centenas de milhares de professores universitários e dois ou três milhões de alunos/famílias. É preciso que haja órgãos intermediários, digamos, instituições-tampão, canalizando a comunicação entre suas bases e o governo. É fundamental que se organize a comunicação. Não faz sentido esperar que alguns líderes no Ministério da Educação possam acompanhar ou mesmo escutar todos os que os procuram — muito menos tirar proveito das boas idéias, disposições e capacidades.

3) Romper com os comportamentos do tipo gato e rato, de onde surgem novos regulamentos para atender à evasão de outros anteriores. Noutras palavras, os medos provocados pelas ameaças ministeriais se traduzem em respostas defensivas, adversas ou pelo menos dissimuladas. Quando os canais de comunicação são minguados demais, como é o caso, um contato malgrado com autoridades governamentais pode trazer conseqüências perigosas, dada a extrema dificuldade que se enfrenta para marcar novo encontro. Com órgãos intermediários, as condições são criadas para estabelecer uma discussão mais franca, continuada, que permita o desenvolvimento de uma cooperação.

4) Melhorar a qualidade da comunicação, que tem a visão estreita e interesse próprio no momento. Um aumento dos canais de comunicação pode "ensinar" aos que estão diretamente envolvidos a ordem do dia mais ampla, e engajar todos nas responsabilidades envolvidas. Outras oportu-

nidades/entroncamentos são criados (em posições intermediárias, agregadas por área geográfica, por setor ou função) para supervisionar e analisar a evolução do sistema do ensino superior, para aprender com a experiência e a informação de primeira mão (quantitativa, qualitativa, inclusiva, testemunhal), para iluminar e assessorar os processos decisórios do governo.

5) Para liberar o ministério, o Conselho Nacional da Educação e outros órgãos federais das obrigações rotineiras e executivas, de forma a habilitá-los a realizarem suas próprias missões de macroanálise e experimentos controlados, supervisão e coordenação, avaliação e administração de incentivos etc. Para tanto, o ministério precisaria delegar as funções de detalhamento de programas, acompanhamento, negociações de orçamentos, avaliação de propostas, credenciamento e certificação de órgãos e conselhos, onde estaria representado.

6) Qualificar grupos maiores de atores capazes de coletar e divulgar informação e conhecimento sobre o ensino superior no Brasil e noutros países. O desenvolvimento de uma conscientização pública sobre as políticas e pontos de vista do governo e da comunidade do ensino superior, sobre o que está sendo proposto e por quê, irá ampliar a roda de pessoas e competências e, provavelmente, a faixa de mídia especializada que cobre as questões do ensino superior (cada conselho ou entidade que participa do ensino superior deveria ter pelo menos sua própria publicação). A assimetria de informação vai diminuir.

Caso esses argumentos pareçam sensatos, carece ainda demonstrar que as necessidades apontadas só poderão ser atendidas pela solução participativa proposta aqui. E mais, a defesa dessa proposta precisa levar em conta a questão da viabilidade: será que estamos prontos para levar adiante as reformas necessárias para instalar um sistema auto-regulado no Brasil?

Uma experiência bastante relevante para esta discussão é a do Programa Institucional de Avaliação lançado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) em 2000.

O programa é uma iniciativa não-governamental que visa promover o desenvolvimento institucional. Ao ser anunciado pela primeira vez, de forma algo

restrita, passou logo a contar com 19 universidades. Ele adaptava o método de credenciamento institucional/abrangente desenvolvido pelas agências regionais norte-americanas, que também está sendo adotado pela União Européia e dúzias de países de todos os continentes. O programa começa supervisionando a preparação de um autodiagnóstico, pedindo informações e análises que qualquer instituição preocupada em assegurar sua qualidade interna deve ter à mão. Com base no autodiagnóstico, é formada uma comissão de análise de pares para realizar a validação *in loco* do auto-estudo, bem como discutir problemas e definir prioridades de cada rodada de avaliação. Essa comissão elabora um parecer escrito, cujas bases já foram discutidas com a diretoria ao final da visita. A instituição deve responder por escrito a esse parecer. Com base nessa interação e nos três documentos — o autodiagnóstico, o parecer escrito pelos assessores externos e a resposta da instituição —, define-se e assina-se um termo através do qual a instituição se compromete a cumprir as recomendações dentro de um prazo predefinido e aproveita a assessoria e o acompanhamento fornecidos pelo Crub.

A iniciativa foi muito bem recebida, inclusive contando com a inesperada adesão de antigos reitores, peritos em avaliação e membros dos órgãos gestores das melhores universidades públicas do país ao trabalho extenuante e remunerado apenas simbolicamente de ser membro das comissões de avaliação externa.

A aceitação significativa do programa pode ser atribuída à preocupação das universidades com a implementação em breve do recredenciamento institucional pelo Ministério da Educação, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases. Uma vez que as universidades não têm como prever a qualidade e a eficácia da avaliação a ser oferecida ou fornecida pelo programa do Crub, parece que elas estão, de fato, aproveitando a rara oportunidade de se preparar para outra ação ameaçadora do Ministério da Educação.

Embora seja cedo demais para se ter um quadro claro e preciso, as auto-análises que foram enviadas, bem como as visitas já realizadas, sugerem que as universidades são impulsionadas por influências externas. Por um lado, estão mais preocupadas com estratégia de mercado e com a previsão dos próximos passos do ministério do que com suas próprias prioridades, pontos fortes e potencialidades. Por outro, uma característica comum é a influência das consultorias de gestão organizacional que estão cortando custos através da eliminação de departamentos acadêmicos e até de escolas e institutos acadêmicos

que agrupam departamentos e cursos conforme áreas de estudo. Em conexão direta com os vice-reitores, os coordenadores de curso são tratados como gerentes e responsabilizados pelas questões financeiras e administrativas, tais como pagamentos dos alunos.

O aspecto mais positivo é a franqueza dentro da qual essas avaliações têm sido feitas. Tanto que ambas as partes as vivenciaram como uma oportunidade preciosa para aprender sobre suas diferenças e seus pontos comuns, e para fazer despontar uma prestimosidade mútua. O Crub convidou assessores externos de universidades públicas e particulares, e até de universidades "sem fins lucrativos", sem encontrar resistência alguma das instituições particulares que já haviam sido visitadas. Esse tipo de programa gera um modo completamente novo de comunicação que evolui com uma facilidade inesperada. Existe o espaço, o interesse e a abertura para uma troca genuína de experiências, e para um debate aberto sobre as questões bastante intratáveis enfrentadas pelas universidades.

Esse programa merece, mas nunca recebeu, apoio governamental como um mecanismo suplementar que usa avaliação institucional para promover o desenvolvimento da cultura da avaliação interna da qualidade nas universidades. Não obstante, por mais promissora que pudesse parecer a experiência do programa do Crub, ela ainda é restrita demais para comprovar maturidade para as reformas propostas.

Conforme foi observado acima, os órgãos representativos da comunidade do ensino superior ganharam densidade nos últimos anos. Entretanto, entre eles não há abundantes evidências de uma "responsabilidade pública" e de perspectivas no âmbito de todo o sistema. Os poucos exemplos significativos, destacamos, podem ser o suficiente para conduzir o realinhamento de outros segmentos. Mesmo assim, isso não irá acontecer sem uma mudança significativa na atitude do governo.

As tarefas mais árduas necessárias para orientar o ensino superior do Brasil em direção a um sistema auto-regulado competem ao governo, e são três os aspectos envolvidos: a cultura administrativa, o arcabouço institucional e a rede de universidades. É preciso obter novas competências, e um arcabouço institucional adequado, mais complexo e diverso precisa ser elaborado se o governo quiser conduzir um processo de reforma mais colaborativo e sustentável. Novos fóruns e ambientes institucionais serão usados para alojar equipes de re-

presentantes tanto do governo quanto da comunidade. E é preciso que se estabeleçam canais institucionais efetivos entre o governo e a comunidade acadêmica.

O papel dos governos em sistemas auto-regulados é muito mais sutil e tem mais a ver com adaptação social do que com conhecimento técnico especializado. Em vez de dar respostas, decisões, poderio e um mapa do futuro, ou seja, em vez de saber onde devemos estar, a liderança necessária é aquela que desafia a comunidade a enfrentar os problemas para os quais não existem soluções técnicas simples, problemas que exigem de nós o aprendizado de novas maneiras (Heifetz, 1994). Os regulamentos, por exemplo, tornam-se, para o governo, uma questão de coordenação de esforços colaborativos (estudos e debate) e de negociação.

Visto que os sistemas auto-regulados, sob administração remota do Estado, só fazem sentido se seus componentes principais estiverem cientes e prontos para responder aos incentivos e restrições comandadas pelo governo, as universidades federais brasileiras precisam ser incorporadas à condição auto-reguladora já compartilhada por outras instituições do país (bem como por contrapartidas suas na Europa Ocidental). A resistência em aceitar autonomia do controle direto do Estado, ainda verbalizada pelos órgãos representativos das universidades federais, talvez esteja disfarçando a realidade. Há sinais de que um programa voluntário com acordos de transição negociados venha a receber pronta aceitação de algumas universidades federais de ponta que já estão maduras para a autonomia. À medida que os primeiros estágios forem sendo conquistados, outras universidades irão voluntariamente se juntar ao programa.

As prescrições ditadas anteriormente compõem uma agenda imensa, e tudo de que não precisamos agora é outra experiência de agendas superlotadas e uma predisposição para o "demais" e o "rapidinho". A boa-nova é que a auto-regulação é um processo flexível de adaptação mútua que pode progredir melhor através do consenso e da experimentação controlada do que da encampação de reformas, planos e regulamentos.

Referências bibliográficas

ALTBACH, P.G. *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1999.

________. The Rise of Pseudouniversities. Disponível em: <http://www.bc.edu/cihe, 2001>.

ARAGÓN, V. (org.). *Mídia e educação: perspectivas para a qualidade da informação*. Brasília: Nemp-Ceam/UnB, 1999.

BALÁN, J. & FANELLI, A.M.G.D. *El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1993.

BAUER, M. Changing Quality Assessment in Sweden. In: WESTERHEIJDEN, D.F. *et al.* (orgs.). *Changing Contexts in Quality Assessment. Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 135-148.

CASTRO, C.D.M. & LEVY, D.C. *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*. Washington, D.C.: John Hopkins University Press for the IDB, 2000.

CASTRO, C.D.M. & NAVARRO, J.C. Will the Invisible Hand Fix Latin American Private Higher Education? In: ALTBACH, P.G. (org.). *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1999, p. 51-72.

CASTRO, M.H.D.M. Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras? In: *Série documental: textos para discussão*. Brasília: Ministério da Educacão, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

CLARK, B.R. *Creating Entrepreneurial Universities Organizational Pathways of Transformation*. Oxford, New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press, 1998.

DE WIT, H. The Long and Winding Road to a European Higher Education Area. *International Higher Education*, 25, 2001.

GREEN, M.; ECKEL, P. & BARBLAN, A. The Brave New (and Smaller) World of Higher Education: a Transatlantic View. *International Higher Education*, 29, 2002.

HARTINGSVELD, L.M. van. Looking Inside the Black Box: Aspects of Quality Assessment in Higher Vocational in the Netherlands. In: WESTERHEIJDEN, D.F.; BRENNAN, J. & MAASSEN, P.A.M. (orgs.). *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 111-121.

HEIFETZ, R.A. *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

HOLTTA, S. & NUOTIO, J. Academic Leadership in a Self-regulative Environment: a Challenge for Finnish Universities. *Tertiary Education and Management*, 1, 1995, p.12-20.

INEP. Relatório da missão à Washington. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

LA BELLE, T.J. More on the Pseudouniversity and its Consequences. *International Higher Education*, 2002.

NEAVE, G. R. & VAN VUGHT, F. *Government and Higher Education Relationships across Three Continents the Winds of Change*. Oxford, England, Tarrytown, N.Y., U.S.A: Published for the IAU Press, Pergamon, 1994.

SCHWARTZMAN, J. & SCHWARTZMAN, S. O ensino superior privado como setor econômico. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 10, 2002, p. 411-440. Disponível em : <http://www.schwartzman.org.br/simon/suppriv.pdf>.

SHATTOCK, M. The Challenge Ahead: British Universities in the 21st Century. *International Higher Education*, 1999. Disponível em: <http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News15/text14.html>.

THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. *Peril and Promise Higher Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

THUNE, C. The Evaluation Center in Denmark. In: WESTERHEIJDEN, D.F.; BRENNAN, J. & MAASSEN, P.A.M. (orgs.). *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 163-178.

TROW, M. Managerialism and the Academic Profession: the Case of England. *Studies of Higher Education and Research*, 4, 1993, p. 2-23.

VARGAS, J. Indo além da dicotomia público-privado: relações entre agente e principal. In: WOLFF, L.; GONZÁLES, P. & NAVARRO, J.C. (orgs.). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago: Preal/BID, 2002, p. 87-103.

VUGHT, F.V. Strategies and Instruments of Government. In: *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Kingsley, 1989.

VUGHT, F.V. & KELLS, H.R. Self-regulation, Self-study and Program Review in Higher Education. In: TWENTE, U.O. (org.). *Ninth European Forum of the Association for Institutional Research (AIR), August 1987*. Enschede: Lemma, 1988.

A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida

Elizabeth Balbachevsky

Os problemas enfrentados pelo ensino superior no Brasil são bastante conhecidos. Entretanto, os sucessos alcançados pelo país na pós-graduação têm sido motivo de orgulho tanto para a academia brasileira como para as autoridades públicas. De fato, os números que descrevem esse sistema são impressionantes: no ano de 2002, mais de 61 mil estudantes estavam matriculados em programas de mestrado no Brasil e outros 34.800 eram alunos de programas de doutorado. No mesmo ano, o país titulou quase 23 mil mestres e 6.800 doutores (ver tabela 1,

Tabela 1 – A pós-graduação brasileira: estudantes matriculados e graduados por grande área do conhecimento e nível, 2000

	Mestrados (em %)		Doutorados (em %)	
	Matrículas	Graduados	Matrículas	Graduados
Ciências exatas e da terra	9,5	9,5	12,6	10,5
Ciências biológicas	6,9	7,7	12,6	13,1
Engenharia	15,5	12,3	15,4	11,8
Ciências da saúde	13,3	14,2	14,5	20,7
Ciências agrárias	8,7	10,1	10,7	11,5
Ciências sociais aplicadas	18,0	17,4	9,1	9,0
Humanidades	17,6	18,3	17,7	16,6
Lingüística, letras e artes	6,8	6,5	5,8	5,7
Multidisciplinares	3,7	3,5	1,6	1,1
Total	61.383	22.735	34.801	6.843

Fonte: Capes, Coordenadoria de Estudos e Divulgação Científica.

[1] A avaliação por pares é um procedimento amplamente reconhecido pela comunidade científica internacional. Ela consiste em aquilatar o mérito científico da atividade acadêmica através de pareceres emitidos por especialistas independentes que atuam na mesma área de conhecimento (ou em área conexa).

a seguir). Esses resultados colocam a pós-graduação brasileira entre as mais importantes do mundo. Além do tamanho alcançado, a pós-graduação brasileira também impressiona por sua qualidade. Desde o final dos anos 1960, nossa pós-graduação vem sendo submetida a um conjunto consistente de políticas que lhe permitiu crescer e, ao mesmo tempo, manter a qualidade. Em meados dos anos 1970, a Capes, a agência do Ministério da Educação que esteve, desde o início, envolvida na construção desse nível do ensino superior, criou um sofisticado sistema de avaliação baseado no julgamento por pares.[1] A realização periódica dessa avaliação permitiu vincular o apoio oficial ao desempenho dos programas e terminou por estabelecer um padrão mínimo de qualidade acadêmica para os programas.

A despeito de todo esse sucesso, os desafios que se colocam no presente para esse nível de formação são imensos. Neste trabalho, buscaremos descrever algumas características importantes da pós-graduação brasileira, sumarizando sua trajetória até o presente e apontando os desafios cruciais que ela enfrenta no novo ambiente criado pelas reformas dos anos 1990, que mudaram a face da sociedade brasileira.

A pós-graduação brasileira: uma história resumida

As origens da pós-graduação podem ser buscadas no modelo das cátedras adotado nas primeiras universidades brasileiras criadas nos anos 1930.[2] Naquela época, essas universidades conseguiram atrair um número razoável de professores estrangeiros. Alguns desses professores vieram em missões acadêmicas que contavam com a colaboração de governos europeus. Outros ainda vieram como

---

[2] A organização da universidade em cátedras se distingue do modelo departamental adotado no Brasil a partir da reforma de 1968. Neste último modelo, de inspiração norte-americana, a menor unidade acadêmica funcional da universidade é o departamento, um colegiado de professores da mesma especialidade que, pelo menos hipoteticamente, é responsável pelo ensino, pela pesquisa e pelas atividades de extensão ligadas àquela especialidade. No sistema de cátedra, de origem européia, essas responsabilidades estão nas mãos de um único professor — o professor catedrático —, que responde pelas atividades ligadas à sua disciplina, contando com o auxílio de um número variável de assistentes por ele nomeados.

asilados, fugindo da turbulência vivida pela Europa nos anos que precederam a Segunda Grande Guerra. Esses professores trouxeram o primeiro modelo institucional para os estudos pós-graduados no Brasil. O elemento central desse modelo era a relação tutorial que se estabelecia entre o professor catedrático e um pequeno grupo de discípulos, os quais também atuavam como auxiliares do professor nas atividades de ensino e/ou pesquisa. Nesse formato, o treinamento era bastante informal e estava centrado no desenvolvimento da tese. A autoridade acadêmica do professor era absoluta: apenas a ele cabia estabelecer o conteúdo e o volume das atividade acadêmicas a serem cumpridas pelos candidatos antes da defesa da tese. Da mesma forma, era esse professor quem determinava quais questões e métodos de demonstração eram aceitáveis para uma dissertação e quais técnicas eram admissíveis para a pesquisa.

Essas primeiras experiências de estudos pós-graduados tiveram pouco impacto no ensino superior brasileiro como um todo. Naqueles anos, a pós-graduação era uma iniciativa de pequenas dimensões. Ela era encontrada apenas em algumas universidades e, mesmo nelas, somente algumas cadeiras ofereciam alguma forma de treinamento pós-graduado. Fora do mundo acadêmico, seus títulos eram pouco conhecidos. Na maioria dos casos, a pós-graduação era apenas uma dentre muitas portas de entrada para a vida acadêmica. Apenas em 1965 o Ministério da Educação regulamentou essas experiências, reconhecendo-as como um novo nível de ensino, além do bacharelado. Naquele ano, as principais características da pós-graduação brasileira foram fixadas pelo parecer 977, conhecido como *Parecer Sucupira*, aprovado pelo Conselho Federal de Educação. Foi esse parecer que estabeleceu, pela primeira vez, o formato institucional básico da pós-graduação brasileira, diferenciando dois níveis de formação, o mestrado e o doutorado, e estabelecendo uma linha de continuidade entre os dois, consagrando o mestrado como um pré-requisito para o doutorado.

Não é preciso lembrar que a regulamentação da pós-graduação brasileira se deu sob a égide de um regime militar com forte orientação nacionalista. A iniciativa de regulamentar esse nível de ensino reflete, em parte, a percepção das potencialidades estratégicas dessa etapa avançada de formação. Porém, não se pode perder de vista que a expansão desse sistema representava também uma alternativa doméstica barata para a qualificação dos professores da rede federal de universidades, que passava por uma forte expansão naqueles anos.

Com a reforma de 1968,[3] a pós-graduação se tornou uma atividade semiautônoma ligada aos departamentos recém-organizados. Então, os estudos pós-graduados adquiriram novas características que representavam um compromisso entre o antigo modelo e as exigências da nova legislação. No novo formato, a relação tutorial entre o estudante e seu orientador se preservou, mas também foram criados conselhos de pós-graduação que tenderam a se fortalecer com o passar do tempo. À medida que a pós-graduação se institucionalizava, o modelo dominante passava a ser aquele que exige do candidato a conclusão de número mínimo de disciplinas especializadas, sua qualificação junto a uma banca de professores e a defesa pública de uma tese diante de uma banca em que é norma a presença de pelo menos um professor externo ao departamento, no caso do mestrado, e dois, no caso do doutorado.[4]

Ainda que importantes, essas medidas não são suficientes para explicar o sucesso da pós-graduação no Brasil. O salto de qualidade se deu quando esses programas de pós-graduação foram definidos como foco privilegiado das políticas de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, no início dos anos 1970 (Schwartzman, 1991). Naqueles anos, as políticas brasileiras de C&T passaram por uma grande mudança: pela primeira vez o governo brasileiro buscou articular o desenvolvimento científico com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico do país. Essa iniciativa fica mais inteligível quando se considera o consenso tácito que então se construiu entre importantes lideranças científicas nacionais (várias delas com conhecida orientação esquerdista) e o setor nacionalista das forças armadas. Para esses dois setores da elite, a construção de um robusto sistema de ciência básica era vista como um importante instrumento para o desenvolvimento econômico do país. Do ponto de vista da elite científica, a suposição era que, contando com uma razoável oferta de conhecimento e incentivos adequados, os investidores privados iriam migrar de uma posição de

---

3 Em 1968 o governo impôs uma profunda reforma no ensino superior. Essa reforma adotou o modelo norte-americano para as universidades brasileiras, substituindo o antigo sistema de cátedras pela organização departamental, instituiu a contratação de professores em tempo integral e substituiu o sistema tradicional de cursos seqüenciais pelo sistema de créditos.

4 A banca de defesa de uma dissertação de mestrado deve contar com a presença de três professores, enquanto que a defesa de uma tese de doutorado é feita perante uma banca de cinco professores.

consumidores para a de produtores de tecnologia. Essa mudança permitiria ao país romper o cerco tecnológico que, se supunha, impedia o desenvolvimento brasileiro. Importantes setores das forças armadas tendiam a aceitar esse diagnóstico. Mas, para esse setor, o desenvolvimento da capacidade científica também seria uma forma de garantir o acesso às chamadas tecnologias sensíveis, tais como a informática, a tecnologia aeroespacial e a energia nuclear. Nas perspectivas convergentes desses dois setores, os investimentos em ciência e tecnologia deveriam ser concentrados em um conjunto restrito de grandes projetos, capazes de sustentar uma "massa crítica" de pesquisadores. Os conhecimentos e a competência produzidos nesses nichos iriam então, por um processo natural, contaminar aos poucos toda a economia e a sociedade. A formação de recursos humanos altamente qualificados, necessários para implementar esses projetos, era crucial. Assim, o governo brasileiro lançou inicialmente um ambicioso projeto de capacitação de pesquisadores no exterior, oferecendo bolsas para a pós-graduação fora do país. Esse programa ampliou enormemente as oportunidades de estudo no exterior, que, até meados dos anos 1960, estavam quase integralmente restritas às bolsas oferecidas por governos estrangeiros e fundações, tais como a Fundação Ford e a Fundação Rockfeller, entre outras. Foi essa nova geração de cientistas formados no exterior que deu conteúdo acadêmico para a pós-graduação no Brasil. Uma vez formados, esses jovens cientistas voltavam para o país com uma clara perspectiva do que deveria ser uma pós-graduação. Sua ação junto aos novos programas que estavam sendo criados no país foi decisiva para dotar esse sistema de um dinamismo próprio, que podia ser notado já nos anos de sua formação.

Para alcançar sucesso nos ambiciosos planos de desenvolvimento tecnológico e científico, o principal banco de investimento do país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), estabeleceu um fundo de suporte ao desenvolvimento tecnológico, ainda em 1969. O sucesso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) criou uma pressão para sua institucionalização em uma nova agência especializada. Criada em 1971, a Financiadora de Estudos e Projetos, Finep, assumiu a secretaria executiva do FNDCT, agora como um fundo nacional definido como um item permanente do orçamento público federal. Em 1975, o antigo e, até então, pequeno Conselho Nacional de Pesquisa foi reformado e transformado em um novo e muito mais amplo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq.

Esse conselho permaneceu sob o controle direto do então poderoso Ministério do Planejamento.

Os anos 1970 foram uma época de grande expansão econômica. Naqueles anos, o Brasil cresceu a taxas de 7% a 10% ao ano. Nesse cenário de afluência, as novas agências tinham recursos para gastar e uma burocracia moderna e flexível, cuja ação não era limitada pelos controles burocráticos que travavam outros setores do governo. Entretanto, as iniciativas visando estimular o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo deram fracos resultados. O empresariado nacional tinha pouco interesse em se empenhar numa empreitada tão arriscada como é o desenvolvimento de novas tecnologias, dado o ambiente doméstico altamente protegido criado pelas macropolíticas de substituição de importações. Essas agências então passaram a concentrar sua atenção nos ambientes informais de pesquisa que vinham se consolidando em algumas universidades públicas, onde uma tradição de pesquisa já havia deitado raízes. Os novos papéis que essa política reservava para a ciência nacional foram aclamados com entusiasmo pelas lideranças científicas. Como diz um fundador de um dos mais prestigiosos programas de pós-graduação em engenharia, prof. Alberto Luís de Coimbra:

> [O Programa] foi criado para formar um novo tipo de profissional que o Brasil não conhecia naquela época. Nós acreditávamos que pessoas com essas qualificações eram necessárias para o desenvolvimento tecnológico do país. Nós não tínhamos o pessoal pós-graduado que poderia criar a nova tecnologia (citado por Schwartzman, 1991, p. 229).

Para alcançar seus objetivos, as agências de fomento optaram por criar uma linha direta de suporte aos pesquisadores. O apoio incluía recursos para infraestrutura e até para contratação de pessoal. Nessa abordagem, as agências preferiam negociar o apoio diretamente com os pesquisadores, passando ao largo da burocracia das universidades. Essa estratégia garantia que os recursos chegassem aonde eram necessários e evitava desperdícios. Mas ela também significava que as universidades pouco se beneficiavam com os novos investimentos. Assim, um sistema dual e desigual começou a ganhar corpo dentro das universidades públicas: não raro, programas de pós-graduação prestigiosos e bem equipados podiam ser encontrados convivendo com departamentos empobrecidos e voltados para o desempenho do papel mais tradicional do ensino de graduação (Schwartzman, 1991).

Com esse apoio, a pós-graduação brasileira cresceu a passos gigantescos. Em 1965, quando os primeiros estudos pós-graduados foram reconhecidos, o Conselho Nacional de Educação identificou ao todo 38 programas de pós-graduação: 27 mestrados e 11 doutorados. Dez anos depois, em 1975, o Brasil já contava com 429 programas de mestrado e 149 de doutorado. Desde então esses números não pararam de crescer. Em 2002, tínhamos 1.506 programas de mestrado e 841 de doutorado.

Tanto a Finep como o CNPq tendiam a favorecer as áreas de ciências e engenharias, mas o Ministério da Educação tinha interesse no desenvolvimento de um leque mais amplo de áreas do conhecimento, já que seu objetivo era qualificar professores para as universidades. Uma vez que a grande maioria dos cursos de graduação se concentrava em humanidades e áreas afins, a política do Ministério da Educação tendia, desde o início, a favorecer programas nessas áreas. A sobreposição dos interesses desses dois atores favoreceu o desenvolvimento de um sistema de pós-graduação razoavelmente equilibrado em sua distribuição entre as diferentes áreas do conhecimento. Como pode ser visto também na tabela 1, apresentada no início deste texto, em 2002, enquanto 31,9% dos estudantes matriculados no mestrado faziam programas nas áreas das ciências biológicas, engenharias e ciências exatas e da terra, outros 42,4% estavam matriculados em cursos das áreas de humanidades, letras e ciências sociais aplicadas. A área de saúde respondia por 13,3% das matrículas do mestrado e as ciências agrárias pelos restantes 9,5%. O padrão que se observa para o doutorado não destoa da distribuição descrita acima: o ramo das ciências naturais e exatas tem uma pequena vantagem: ao todo, 40,6% dos doutorandos estavam matriculados em programas das áreas biológicas, exatas e engenharia, contra 32,6% que estavam inscritos em programas nas áreas de humanidades, ciências sociais aplicadas e letras. Essa diferença, no entanto, se explica pelo forte decréscimo das matrículas nos programas de ciências sociais aplicadas e uma pequena vantagem nas matrículas em programas nas áreas de ciências biológicas e exatas.

A busca da qualidade

O parecer de 1965 conferiu ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade pelo reconhecimento e avaliação dos programas de pós-graduação. Entretanto,

as primeiras tentativas do conselho de responder a essa demanda foram malsucedidas. Faltava ao conselho mecanismos adequados e agilidade para acompanhar a rápida explosão de novos programas que se multiplicavam. Na falta de uma orientação geral, as agências de suporte à ciência e tecnologia contavam com poucas informações para escolher os programas que receberiam apoio ou que teriam suas propostas recusadas. Embora o CNPq tivesse alguma experiência em sistema de avaliação por pares, seus procedimentos eram desenhados para serem empregados na avaliação de projetos de pesquisa e não de programas. Por outro lado, para os pesquisadores que se aglutinavam em torno dos programas de pós-graduação, obter algum reconhecimento da qualidade de seu trabalho coletivo era uma questão crítica. Apenas isso poderia garantir sua independência frente às agências de C&T e, ao mesmo tempo, preservar o prestígio associado à pós-graduação.

A solução para esse impasse aconteceu quando a agência do Ministério da Educação encarregada das bolsas para estudantes de pós-graduação — a Capes — organizou o primeiro processo de avaliação dos programas de pós-graduação, em 1976. Essa avaliação foi originalmente pensada para gerar parâmetros que orientassem a distribuição das bolsas de estudo (Castro & Soares, 1986). Para dar credibilidade a essa empreitada, a Capes centrou sua avaliação na produção científica dos pesquisadores ligados a cada programa. Em cada área de conhecimento, a agência formou comitês contando com a participação dos mais prestigiosos pesquisadores. Esses comitês de área ficaram encarregados de avaliar e classificar cada programa. Com o passar dos anos e a repetição desses processos avaliativos, esses comitês se transformaram em importantes fóruns para a fixação dos padrões de qualidade da pesquisa e da carreira acadêmica, legitimando objetos de estudo, teorias e metodologias e valorizando determinados padrões de publicação e de interação com a comunidade internacional (Coutinho, 1996). Dessa maneira, a atividade desses comitês teve conseqüências importantes para o processo de institucionalização dos campos de conhecimento e para a construção da comunidade científica brasileira.

O processo de avaliação levado a cabo pela Capes foi aceito como a mais importante referência de qualidade para os programas de pós-graduação no Brasil. A avaliação da Capes permitiu que se criasse uma clara conexão entre desempenho e sucesso: quanto melhor a avaliação alcançada pelo programa, maiores eram suas chances e as de seus pesquisadores de alcançar apoio, tanto em

bolsas de estudo como em recursos para pesquisa e infra-estrutura. Essa situação criou um forte contraste entre a pós-graduação brasileira e os demais níveis de ensino, com os quais, até o presente, o governo não alcançou sucesso em estabelecer uma relação entre resultados e suporte.

A despeito desses aspectos positivos, os procedimentos de avaliação originalmente criados pela Capes apresentavam alguns problemas que se tornaram mais aparentes à medida que o tempo passou. O pequeno tamanho da comunidade científica brasileira e a visibilidade do trabalho dos comitês davam origens a pressões paroquiais que eram dificilmente contornadas (Castro & Soares, 1986; Capes, 1998). Uma conseqüência visível dessa dificuldade foi a inflação das avaliações mais favoráveis. Na avaliação realizada em 1996, quatro em cada cinco programas foram posicionados nas duas mais altas classificações. Esse resultado indicava claramente que o sistema de avaliação da Capes estava perdendo sua função discriminadora.

Reagindo a essa situação, a Capes decidiu reformar integralmente seu sistema de avaliação. Em 1998, um novo modelo, mais rígido, foi colocado em prática pela primeira vez. Esse novo modelo preservou a autoridade dos comitês de avaliação por pares, mas adotou um conjunto de indicadores e regras mais claros que deveriam ser observados por todos os comitês na avaliação dos programas. As novas regras reforçaram a adoção de padrões de qualidade aceitos internacionalmente e impuseram parâmetros para a avaliação do desempenho dos professores, dando ênfase para sua produção acadêmica. A periodicidade da avaliação também foi estendida de dois para três anos. Pelos novos critérios, os mestrados e doutorados, quando oferecidos por um mesmo programa, seriam avaliados em conjunto e não separadamente, como acontecia antes. A nova sistemática de avaliação adotou uma escala de sete pontos (no lugar dos cinco do sistema anterior), onde os dois níveis mais altos, seis e sete, só podem ser atribuídos a programas que oferecem doutorado e que são qualificados como bons ou excelentes segundo padrões internacionais de qualidade. Na nova sistemática, a nota três é, por outro lado, o mínimo exigido para que um programa seja oficialmente reconhecido. A rodada de avaliação de 1998 já foi realizada segundo essas novas regras e os resultados foram bastante satisfatórios do ponto de vista da agência: naquela avaliação, apenas três em cada dez programas foram classificados nas três posições mais altas (Capes, 1999).

Como foi dito antes, todo esse processo deu origem a um sistema de graduação dinâmico e em rápida expansão. Entretanto, a esperança de seus fundadores de que essa experiência tivesse um forte impacto na competência do país para inovar e criar novas tecnologias não se realizou. Os novos profissionais formados por esses sistemas foram, comumente, absorvidos na área acadêmica, concentrando-se em universidades que ofereciam as melhores condições e infra-estruturas de pesquisa. Muito poucos chegaram a criar vínculos mais fortes com o mundo fora da academia. Como também observou o professor Coimbra, citado anteriormente:

> Nós criamos uma pós-graduação para um Brasil que não existia e que ainda não existe, o que não correspondia ao que nós esperávamos. Nós colocamos no mercado um produto sofisticado, voltado para o desenvolvimento tecnológico do país. Mas isso nunca aconteceu (Schwartzman, 1991, p. 229).

Portanto, pode-se dizer que a pós-graduação é o orgulho da comunidade acadêmica do Brasil. Ainda assim, ela enfrenta vários desafios importantes à medida que avançamos no século XXI. A natureza de alguns desses dilemas será discutida nas próximas partes deste capítulo.

As desigualdades regionais

O apoio direto oferecido tanto pela Capes como pelas demais agências de fomento aos bons programas de pós-graduação criou ambientes favoráveis que atraíam os melhores pesquisadores. Dessa maneira, o sucesso maior ou menor de cada universidade em desenvolver um amplo setor de pós-graduação converteu-se em um importante fator de estratificação das universidades públicas brasileiras. No topo dessa estratificação, encontra-se um número reduzido de universidades fortemente motivadas por critérios acadêmicos e onde a pesquisa é uma atividade institucionalizada e permanente. Essas instituições conseguem oferecer um ambiente de trabalho mais gratificante e, por isso, têm mais facilidade para atrair professores qualificados e motivados. Por sua vez, a presença de uma massa crítica de pesquisadores permite que essas instituições consigam mobilizar mais recursos financeiros para apoiar a atividade de pesquisa. No presente, as instituições com essas características são responsáveis pela grande maioria dos programas de doutorado no Brasil.

Entretanto, um grande número de instituições públicas não conseguiu desenvolver uma pós-graduação forte e extensa. Por isso, essas instituições enfrentam até hoje dificuldades em atrair e, principalmente, fixar professores qualificados para a pesquisa. Como resultado, essas instituições tendem a reforçar sua orientação para a graduação. Nessas instituições, os ambientes de pesquisa são encontrados em uma situação de isolamento, naquilo que já foi descrito como "ilhas de excelência" (Oliveira, 1984). Esses microambientes são, em geral, grandes o suficiente para dar corpo a programas de mestrado, alguns bastante bons, mas apenas raramente eles reúnem os requisitos necessários para oferecer também o doutorado. Por esse motivo, pelas novas regras de avaliação da Capes, esses programas podem almejar, por definição, no máximo a classificação intermediária, já que as posições do topo são restritas a programas que ofereçam simultaneamente mestrado e doutorado. A despeito dessas dificuldades, essas instituições são responsáveis por mais de 50% das matrículas do mestrado no Brasil (Balbachevsky & Quinteiro, 2003).

Como se poderia esperar, essa estratificação também tem um componente regional. Como se pode ver na tabela 2, no ano 2000 a região Sudeste concentrava 65% dos estudantes matriculados no mestrado e 80,5% daqueles matriculados no doutorado. No outro extremo, a região Norte tinha apenas 1,1% dos estudantes de pós-graduação em todos os níveis. Entretanto, o melhor índice para descrever as diferenças entre as regiões do país está na última coluna à direita da tabela. Nessa coluna, o tamanho da pós-graduação em cada região é apresentado em rela-

Tabela 2 – Total de matrículas na pós-graduação por região e proporção de matrículas por dez mil habitantes, Brasil, 2000

	Matrículas por nível do programa (%)		Total (%)	Total de matrículas por dez mil habitantes
	Mestrado	Doutorado		
Centro-Oeste	4,3	2,2	3,8	2,7
Nordeste	10,8	4,8	9,2	0,2
Norte	1,3	0,6	1,1	0,7
Sudeste	65,2	80,5	75,1	8,5
Sul	18,4	11,9	17,1	5,6
Total	57.059	30.272	82.331	Brasil: 4,8

Fonte: Capes, Coordenadoria de Estudos e Divulgação Científica e IBGE (tabulação feita pela autora).

ção à sua população. Como se vê, em 2000 existiam 8,5 estudantes de pós-graduação para cada dez mil habitantes na região Sudeste. A região Sul não ficava muito atrás, com 5,6 estudantes para cada dez mil habitantes. Da mesma forma, a região Centro-Oeste não estava tão mal posicionada: aqui, esse índice era de 2,7 estudantes para cada dez mil habitantes. Entretanto, no caso da região Centro-Oeste, esses números são o resultado da presença da Universidade de Brasília na região. Os piores resultados são encontrados no Nordeste, onde existiam apenas 0,2 estudantes de pós-graduação para cada dez mil habitantes, e na região Norte, onde esse índice é um pouco maior: 0,7 estudantes para cada dez mil habitantes.

Essas diferenças regionais são percebidas como uma desigualdade iníqua pela sociedade brasileira e têm sido alvo de políticas e programas desde os anos 1970. Mas, até o presente, esses programas não foram bem-sucedidos em reverter esse quadro. A maior parte dessas iniciativas tende a abordar o problema por uma ótica paternalista: elas reservam parte dos recursos disponíveis para serem investidos diretamente junto a pesquisadores das regiões do Norte e Nordeste. Esse tipo de estratégia termina por criar uma espécie de "mercado protegido", com níveis de exigência menores, aberto apenas para pesquisadores dessas regiões, o que cria um círculo vicioso que premia o fraco desempenho acadêmico.

Por outro lado, as políticas regionais implementadas até o presente falham também ao não reconhecerem e valorizarem algumas qualidades especiais da comunidade de pesquisa dessas regiões. Em um estudo recente junto a líderes de pesquisa da área de biotecnologia no Brasil, Coutinho e associados apontam que os pesquisadores das regiões ditas periféricas têm maior disponibilidade para incorporar em sua agenda de pesquisa demandas econômicas e sociais percebidas como relevantes para sua região (Coutinho *et alii*, 2003). Isso significa que, além de recursos, o que essas regiões necessitam para se desenvolver do ponto de vista acadêmico é de um conjunto de programas orientados por parâmetros mais abrangentes, capazes de reconhecer e estimular a diferenciação, ao mesmo tempo em que apóiam a qualidade.

O desafio da diversificação

Outro ponto sensível enfrentado pela pós-graduação no Brasil refere-se a seu potencial de diferenciação e diversificação, especialmente no que diz respeito à

multi e transdisciplinaridade. Como se pode ver na tabela 1, apresentada no início deste capítulo, as matrículas em programas com essa orientação somam apenas 3,7% no caso do mestrado, e 1,6% no doutorado. Esse dado coloca o Brasil na contramão das tendências internacionais.

As causas dessa situação são diversas.[5] Em muitos casos, os departamentos têm baixa densidade acadêmica. O pequeno número de especialistas limita as possibilidades de oferecer mais de um programa de pós-graduação. Do ponto de vista institucional, outro fator limitante é a rígida organização das universidades públicas em departamentos unidisciplinares. Nesse contexto, todas as iniciativas situadas fora dessa estrutura departamental (ou entre departamentos) sofrem de uma crônica falta de recursos, autonomia, suporte e prestígio.

Existem também outros impedimentos de ordem burocrática. No setor público, os contratos dos professores estipulam um número padrão de horas-aula que deve ser cumprido pelo professor. Uma vez que uma carga horária maior não implica maior prestígio ou remuneração para o professor, o tempo que ele dedica aos programas interdisciplinares compete com aquele que seu departamento exige para cumprir o contrato. Finalmente, do ponto de vista dos departamentos, a diversificação de programas não traz nenhuma vantagem, assim como a ausência dela não impõe nenhuma penalidade.

Esse conjunto de condições restringe a capacidade de diversificação da pós-graduação brasileira. Essa situação tem limitado fortemente seu potencial para cobrir as novas áreas de conhecimento que vêm proliferando no cenário mundial desde o final dos anos 1980. Não raro, as novas especialidades permanecem confinadas como subáreas em programas mais tradicionais, oferecendo uma precária formação para seus alunos.

Ademais, o sistema de avaliação da Capes é pouco eficiente em reconhecer as características e os desafios específicos que se colocam para um programa realmente multidisciplinar. Na base de seu processo de avaliação, a Capes supõe

---

5 Algumas dessas observações foram apresentadas pela primeira vez com relação à área de ciências sociais em Albuquerque & Balbachevsky (2002). Evidências de que sua ocorrência é bastante ampla em diferentes áreas do ensino superior brasileiro foram coletadas pela autora quando realizava o trabalho de campo para o artigo sobre o mercado de trabalho acadêmico no Brasil (Balbachevsky & Quinteiro, 2003).

uma afiliação disciplinária única para qualquer programa de pós-graduação, que será então avaliado por um comitê de "pares". Diante das dificuldades de classificação de programas multidisciplinares, a Capes tende a subordinar esses programas ao comitê da área que lhe pareça mais próximo. Não raro os membros desses comitês, não tendo experiência com pesquisas interdisciplinares, tendem a desconsiderar as condições e necessidades particulares desse tipo de programa. Assim, não é de surpreender encontrar 94% dos programas multidisciplinares reconhecidos pela Capes com notas variando entre três e quatro, numa classificação que vai até a posição sete (Capes, 1999).

O modelo seqüencial e o problema do tempo requerido para a formação dos profissionais

Outro desafio que se coloca para a pós-graduação brasileira é bastante conhecido e está relacionado com o tempo necessário para que o estudante complete os estudos. A Capes estima que um estudante, para completar seu mestrado, precisa de, aproximadamente, trinta meses (o que significa dois anos e meio). Para terminar o doutorado, ele precisará de outros cinqüenta meses (quase quatro anos e meio). Como o mestrado é considerado um pré-requisito para que o estudante seja aceito no doutorado, a formação de um doutor no Brasil exige, em média, mais de seis anos de estudos (Capes/MEC, 2004).

Uma pesquisa recente feita junto a alunos de pós-graduação indica que, em média, o estudante de pós-graduação inicia seus estudos quando está com trinta anos (Velloso & Velho, 2001), cinco após a conclusão do bacharelado. Outro estudo realizado por Braga (Braga, 2002) concorda com essa conclusão, mostrando inclusive que os estudantes que entraram na pós-graduação nos últimos anos da década de 1990 eram, em média, mais velhos do que seus colegas que iniciaram os estudos no início da década. A passagem do mestrado para o doutorado também não é sempre imediata. Em média, há uma lacuna que varia entre 2,5 a 3,5 anos. Com todos esses atrasos, pode-se supor que o estudante de pós-graduação médio termina seus estudos quando tem entre 37 e 42 anos de idade.

Esses dados mostram que a pós-graduação brasileira supõe um período de formação muito longo, principalmente quando são comparados com os de outros países. Do ponto de vista do governo, essa situação impõe custos extraordinári-

os. No ano de 2002, as estimativas da Capes eram de que quase 40% de todos os estudantes de mestrado e 50% dos estudantes de doutorado recebiam bolsas de estudo do governo.[6] Ademais, um longo período de formação também significa uma vida útil mais curta como pesquisador, justamente quando o graduado estaria contribuindo para a produção de novos conhecimentos e para a formação de novos pesquisadores.

As agências de fomento brasileiras têm adotado várias medidas para contra-arrestar essa situação. O período de duração das bolsas de estudo foi reduzido. Se antes eram quatro anos para o mestrado, agora são dois anos. No caso do doutorado, ele foi reduzido de seis para quatro anos. Na época em que essas medidas foram tomadas, no início dos anos 1990, elas receberam uma forte oposição por parte da comunidade acadêmica. Atualmente elas já encontram poucas resistências. O sistema de avaliação da Capes também incorporou esse quesito como indicador de desempenho, penalizando os programas em que o tempo médio de formação do estudante ultrapassa os limites considerados aceitáveis (dois anos para o mestrado e quatro para o doutorado). O CNPq também oferece bolsas com a duração de cinco anos para estudantes aceitos diretamente para o doutorado, sem passar antes pelo mestrado. Entretanto, essa trajetória é pouco comum, mesmo nas áreas de ciências naturais, onde, em geral, conta com mais aceitação.

Estudos feitos junto a ex-alunos formados pela pós-graduação brasileira[7] na década de 1990 (Velloso, 2002) sugerem claramente que essas políticas foram bem-sucedidas, pelo menos no que diz respeito ao mestrado. O tempo médio

---

6 Na verdade, essa proporção é maior. Uma pesquisa feita junto a estudantes de pós-graduação em 1995 mostrava que 80% dos estudantes declararam ter recebido bolsa de estudo pelo menos em parte do tempo que se dedicaram à pós-graduação (Velloso & Velho, 2001). Uma vez que a duração dessa bolsa é de dois anos para o mestrado e quatro para o doutorado, é fácil entender a preocupação das agências de fomento com essa questão.

7 Os três estudos feitos com concluintes da pós-graduação foram realizados nos últimos seis anos. Esses estudos recolheram informações sobre a trajetória acadêmica e profissional dos graduados desde o início dos anos 1990 em 15 áreas: agronomia, bioquímica, administração, química, engenharia civil, mecânica e elétrica, medicina (clínica geral), física, sociologia, economia, odontologia, direito e psicologia.

necessário para a conclusão desses programas caiu aproximadamente 15% ao longo da década de 1990, variando entre 10% e 20%, dependendo da área de conhecimento considerada. Com relação ao doutorado, os resultados desses estudos são menos conclusivos. Embora em algumas áreas o tempo necessário para a conclusão realmente tenha caído, em outras as variações observadas não foram significativas.

Entretanto, a despeito do relativo sucesso dessas medidas, o modelo seqüencial, que requer a compleição do mestrado antes do doutorado, é uma barreira real para que a pós-graduação brasileira alcance os níveis de eficiência observados em outros países. As resistências para mudar esse modelo são bastante fortes nos meios acadêmicos. Uma fonte importante dessa resistência é a assumida orientação exclusivamente acadêmica do mestrado brasileiro. De fato, se o mestrado é um título acadêmico, qual seria sua utilidade se ele não fosse uma passagem obrigatória para aqueles interessados em fazer o doutorado? É aceitável supor que a maior parte das universidades públicas brasileiras e seus professores estejam simplesmente perdendo seu tempo ensinando e orientando alunos em programas menores que não podem ser melhorados?

As perspectivas para o mestrado brasileiro: sua orientação acadêmica e as pressões do mercado

Como foi dito anteriormente, a suposição básica que orienta a organização, a estrutura e a avaliação dos programas de mestrado e doutorado no Brasil é sua orientação exclusivamente acadêmica. Entretanto, as informações sobre a inserção profissional de mestres formados nos anos 1990, obtidas nas pesquisas já citadas, mostram um retrato bastante distinto. A maioria desses mestres estão empregados em empresas, na administração pública, ou atuando como profissionais liberais. Estão, portanto, fora do mercado acadêmico. Naturalmente, essas proporções variam bastante quando se considera a área de conhecimento, como se vê na tabela 3. Os mestres que se formaram em áreas profissionais trabalham, em sua grande maioria, em mercados não acadêmicos. Entre esses graduados, as proporções variam de 60%, no caso dos mestres em administração, administração pública, economia e engenharias, a 80% (medicina e advocacia). Por outro lado, quase dois terços dos mestres graduados em áreas básicas (química, física e

Tabela 3 - Mestres brasileiros: padrão de emprego nos mercados acadêmico e não acadêmico por área de conhecimento

Área de conhecimento do mestrado	Mercado acadêmico (%)	Mercado não acadêmico (%)
Agronomia	51,3	48,7
Bioquímica	45,4	54,6
Administração	36,7	63,3
Química	60,2	39,8
Engenharia civil	39,3	60,7
Odontologia	32,7	67,3
Economia	39,1	60,9
Engenharia elétrica	33,9	66,1
Geologia	34,6	65,4
Advocacia	19,7	80,3
Engenharia mecânica	32,4	67,6
Medicina (clínica geral)	22,0	78,0
Física	66,7	33,3
Psicologia	45,6	54,4
Sociologia	64,5	35,5

Fonte: Velloso, 2002b (tabulações feitas pela autora).

sociologia) estão empregados no setor acadêmico (Velloso & Balbachevsky, 2002). Ainda assim, a proporção de profissionais que atuam em mercados não acadêmicos é bastante expressiva em qualquer área que se considere.

Outra informação importante revelada por essas pesquisas é que, a despeito do modelo seqüencial da pós-graduação brasileira, um número importante de mestres não continuou seus estudos após a conclusão do mestrado. Trabalhando com esses dados, Weber (2002) mostra que pouco mais que um terço dos mestres entrevistados entrou para o doutorado após a conclusão do mestrado.

Já as perspectivas profissionais dos doutores são muito mais homogêneas. Nessas pesquisas, mais de 60% dos doutores trabalham em instituições acadêmicas, públicas ou privadas. Essa proporção não varia significativamente quando se considera a orientação mais humanística ou de ciência natural do doutorado, ou ainda quando se compara aqueles formados em áreas profissionais ou de ciência básica. Enquanto 90% dos doutores em física e bioquímica estão empregados em instituições acadêmicas, essa proporção é 86% para aqueles formados em enge-

nharia elétrica, por exemplo. Da mesma forma, enquanto 60% dos doutores em química e sociologia estão empregados em universidades, aproximadamente três quartos dos doutores em economia, engenharia civil e mecânica e psicologia têm empregos similares.

Portanto, enquanto uma grande proporção de doutores graduados em áreas profissionais se dirige para o mercado acadêmico, o mesmo não acontece com os mestres formados nas mesmas áreas. Esses dados dão um panorama do que está ocorrendo com a pós-graduação brasileira a despeito dos desejos das autoridades e da comunidade acadêmica. De fato, enquanto estes atores buscam preservar o modelo seqüencial e a orientação acadêmica do mestrado, essa não parece ser a percepção dominante entre os estudantes. Para uma importante proporção deles, o mestrado é um estágio final de treinamento, que os credencia a disputar uma vaga no mercado de trabalho fora da academia.

Essa situação coloca importantes dilemas para as políticas públicas nessa área. Reconhecer que os mestrados não são cursos com uma orientação prioritariamente acadêmica e não são pré-requisito para um doutorado bem-sucedido significa dar um drástico passo no sentido de diminuir o tempo necessário para a formação de nossos cientistas. Braga (2002), utilizando dados coletados nessas pesquisas sobre doutores que não fizeram o mestrado, estima que esses estudantes terminam sua formação sendo, em média, três ou quatro anos mais jovens que seus colegas.

As tendências observadas acima colocam também outras questões que permanecem sem respostas até o presente: o treinamento que o mestre recebe durante sua formação seria o mais adequado às suas necessidades no mercado de trabalho não acadêmico? As alternativas de especialização oferecidas pelo mestrado brasileiro respondem às necessidades desse mercado? A própria organização dos cursos e seus horários são os mais adequados para estudantes que, em sua maioria, trabalham? Essas questões tocam em outra muito mais espinhosa: a necessidade de reconhecer e incorporar os interesses de um novo setor, até o presente ignorado pelas políticas de pós-graduação no Brasil — o setor empresarial. Esse reconhecimento é um passo gigantesco, que nem a comunidade acadêmica nem as agências governamentais estão preparadas para dar.

Até o presente, a única resposta a esse desafio veio da própria Capes. Em 1996, essa agência propôs uma diversificação no mestrado, oferecendo a possibi-

lidade de criação daquilo que se convencionou chamar de "mestrado profissional". Nesse formato, o mestrado deveria responder às demandas do mercado de trabalho não acadêmico. Na proposta original feita pela Capes, esses programas incluiriam em seu corpo docente profissionais com experiência no mercado de trabalho não acadêmico. Ademais, esses programas deveriam ser "auto-sustentáveis", o que significa que os subsídios governamentais diretamente empregados em sua organização e manutenção seriam gradativamente substituídos por recursos próprios, advindos da cobrança de anuidades de seus alunos. Como se pode imaginar, essa proposta encontrou grande resistência nos comitês de especialistas da própria Capes e na comunidade acadêmica. O principal argumento contrário é que ela iria abrir a pesquisa e a produção acadêmica pública às pressões do mercado, levando a uma mercantilização do conhecimento, um anátema a ser evitado a todo custo. Dessa maneira, em 2002, oito anos após sua regulamentação, o número de mestrados profissionais oferecidos no país era de apenas 65 programas, e 60% deles estavam classificados entre os níveis três e quatro.

Mas, mesmo para os mestres empregados na academia, os *surveys* citados acima apontam uma outra tendência que se reforçou nos últimos anos: enquanto a grande maioria dos mestres formados no início dos anos 1990 encontrou colocação em universidades públicas, a maior parte dos mestres formados no final dos anos 1990 foi empregada em instituições privadas. As oportunidades de emprego no setor privado foram, provavelmente, criadas pelas novas exigências colocadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1997. A nova lei exige que, para ser oficialmente reconhecida como universidade, a instituição de ensino superior tenha pelo menos um terço de seus professores com titulação mínima de mestrado. O reconhecimento da condição de universidade é importante não apenas pelo prestígio que o nome empresta à instituição. Esse reconhecimento também confere autonomia e um número de importantes prerrogativas, tais como a independência para criar e fechar cursos, tanto no nível da graduação como da pós-graduação. Portanto, não é surpreendente o interesse que o setor privado tem revelado pela contratação de profissionais com titulação de mestrado. Essa tendência foi reforçada com os procedimentos adotados pelas comissões de avaliação nomeadas pelo Ministério da Educação. Nesses processos de avaliação, o perfil acadêmico do corpo docente é um indicador de peso para o julgamento da qualidade dos cursos de graduação oferecidos pelo setor privado.

Tabela 4 – Evolução da distribuição percentual das funções docentes por setor e titulação

Ano	Titulação	Setor público (%)	Setor privado (%)	Total
1994	Até especialização	42,9	57,1	86.625
	Mestrado	63,4	36,6	33.531
	Doutorado	79,0	21,0	21.326
1998	Até especialização	39,6	60,4	88.567
	Mestrado	55,1	44,9	45.482
	Doutorado	75,8	24,2	31.073
2002	Até especialização	28,6	71,4	101.153
	Mestrado	29,7	70,3	77.404
	Doutorado	65,1	34,9	49.287

Fonte: MEC/Inep/Daes.

Como se pode observar na tabela 4, essas tendências se acentuaram nos últimos anos. Já em 2002, o setor privado se constituía no principal mercado acadêmico para os mestres brasileiros, empregando 70% dos professores com esse título. Mesmo entre os doutores, o mercado formado pelas instituições privadas não é insignificante e tem crescido. Enquanto em 1994 apenas 21% dos professores com doutorado estavam empregados no setor privado, em 2002 esse setor já absorvia 35% dos doutores empregados em ambientes acadêmicos.

Como se sabe, o setor privado no Brasil engloba um grande número de instituições e é responsável por mais de 60% das matrículas na graduação. Em sua imensa maioria, essas instituições são, primariamente, instituições de ensino. A julgar por seu *marketing* institucional, o forte dessas instituições é por sua capacidade de responder às demandas de formação postas pelo mercado de trabalho não acadêmico. Dessa forma, do ponto de vista dessas instituições, a qualidade da formação por elas oferecida deveria ser medida pela "empregabilidade" gerada pelas credenciais que elas oferecem. Nessa perspectiva, o perfil profissional do professor que elas buscam não corresponde àquilo que é oferecido pelos programas de mestrado. Até o presente essa questão permanece como carta fora do baralho. Entretanto, é de se esperar que os novos padrões de inserção profissional dos mestres formados no Brasil cedo ou tarde criem pressões para a revisão do perfil do mestrado.

As dimensões internacionais da educação pós-graduada

Quando se acompanha o debate sobre a educação pós-graduada que ocorre no âmbito internacional, uma das questões centrais diz respeito aos processos de internacionalização desse nível de ensino. Entretanto, no ambiente doméstico essa é uma questão praticamente ignorada. Para a maior parte dos setores interessados, a pós-graduação brasileira sempre foi percebida como um caminho doméstico alternativo (e menos custoso) para a formação dos acadêmicos de que o país necessita. Nessa perspectiva, nossa pós-graduação guarda ecos do modelo de substituição de importações que dominava os horizontes da sociedade brasileira no momento em que ela foi criada. De fato, desde meados dos anos 1990, quando o número de programas de doutorado no Brasil foi considerado suficiente para atender à demanda nacional, todas a agências de fomento passaram a adotar uma política de redução das bolsas de estudo para a formação no exterior, o que redundou numa drástica diminuição do número de doutores brasileiros formados no exterior. Uma estimativa recente mostrava que, entre os doutores empregados pelas universidades brasileiras e formados até 1985, quase 50% haviam feito seu doutorado fora do país. Entre aqueles formados entre 1986 e 1996, essa proporção havia declinado para 30%; e, para aqueles formados depois de 1996, essa proporção era de apenas 20% (Guimarães, Lourenço & Cosac, 2001).

Por outro lado, no que se refere à internacionalização propriamente dita da pós-graduação brasileira, isto é, a seu potencial de atração para estudantes estrangeiros, não é possível se verificar nenhuma política claramente voltada para essa questão. Ao contrário, as decisões usualmente tomadas vão na direção oposta, e terminam por dificultar o acesso de estrangeiros à pós-graduação brasileira.[8] Um exemplo disso é uma decisão tomada em 2002 pelo Conselho Superior de Pós-graduação de uma das maiores universidade do país — a Universidade de São Paulo. Essa decisão estabelece que todas as teses defendidas na universidade devem ser escritas em português e cria a exigência de um exame de proficiên-

[8] É preciso assinalar que a pós-graduação brasileira é a maior e mais bem institucionalizada de toda a América Latina. Portanto, seu potencial de atração para estudantes de outros países latino-americanos é enorme.

cia em português para todos os alunos estrangeiros que queiram ser aceitos como alunos regulares dos programas de pós-graduação. Claramente, essa decisão busca contra-arrestar a tendência observada em alguns de seus programas de aceitar teses em espanhol e, mais raramente, em inglês.

Naturalmente, essas observações não significam que o Brasil tem uma política científica deliberadamente isolacionista. De fato, é possível se argumentar que, ainda que o país tenha optado por treinar seus doutores no ambiente doméstico, o suporte que o governo oferece para especialistas interessados em realizar um pós-doutorado no exterior é bastante amplo — pelo menos no que concerne a professores e pesquisadores empregados no setor público. Da mesma maneira, é relativamente comum que estudantes de doutorado recebam apoio para pequenas estadas no exterior, complementando sua formação (as chamadas "bolsas-sanduíche").[9] Entretanto, o que se está argumentando aqui é que as políticas adotadas apenas muito raramente consideram o potencial da pós-graduação para atrair estudantes e especialistas de outros países. O processo de intercâmbio da comunidade científica brasileira com seus pares no exterior é usualmente percebido como uma via de mão única, o que limita enormemente a dimensão internacional de nossa pós-graduação, especialmente naqueles programas que são reconhecidamente de boa qualidade, inclusive para os padrões internacionais.

Os desafios vindos do exterior

Desde a fundação dos primeiros programas, a pós-graduação brasileira sempre esteve confinada ao setor público, salvo algumas exceções mais conhecidas, como é o caso da pós-graduação organizada pelas Pontifícias Universidades Católicas ou aquelas organizadas pela Fundação Getúlio Vargas. Entretanto, os últimos anos foram marcados pelo crescente interesse do setor privado por essa modalidade de ensino. As motivações para esse interesse são variadas. Em primeiro lugar, elas decorrem das próprias pressões criadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1997, que exige programas de pós-graduação como um dos cri-

---

[9] Se essas trajetórias de fato resultam em padrões de internacionalização semelhantes àqueles observados em profissionais formados no exterior é uma questão aberta ao debate. Para argumentos a favor dela, ver Meneghini (1995). Para argumentos contrários, ver Velho (2001) e Velloso (2002a).

térios para o reconhecimento do *status* de universidade para instituições de ensino superior do setor privado. Em segundo lugar, há o interesse crescente pelo próprio mercado de ensino pós-graduado. Esse interesse tem aumentado, em parte, porque, como se viu antes, a evolução das exigências do mercado de trabalho emprestou ao mestrado um valor profissional extra-acadêmico que ele originalmente não possuía. Por outro lado, o longo período de estagnação vivido pelo ensino de graduação nos anos 1980 e início dos anos 1990 aumentou a competição entre as instituições privadas. Assim, para o setor privado, a criação de um setor de pós-graduação é tanto fator de diferenciação e prestígio como uma alternativa para a exploração de novos nichos de um mercado emergente e mais sofisticado.

Na ausência de apoio e experiência necessários à implementação dessa modalidade de formação, várias instituições do setor privado têm sido atraídas para a possibilidade de parcerias internacionais. Esse movimento vai ao encontro das tendências mundiais para a internacionalização do ensino superior e é facilitado pelas novas tecnologias de informação aplicadas ao ensino à distância. O interesse crescente de instituições de outros países pelo mercado brasileiro de pós-graduação tem facilitado esse tipo de parceria entre instituições brasileiras e estrangeiras. Dados quantitativos sobre essas movimentações não são conhecidos. Entretanto, o próprio Ministério da Educação reconhece que, desde o final dos anos 1990, parcerias dessa natureza têm se tornado relativamente freqüentes, especialmente em áreas do conhecimento de forte orientação para o mercado não acadêmico, como é o caso da administração de empresas.

A reação oficial tem sido bastante negativa. Desde o início desta década, o Ministério da Educação tem, repetidas vezes, assumido uma posição contrária a essas iniciativas. Em seus pronunciamentos, as autoridades, de um lado, apontam a qualidade duvidosa da maior parte dos programas resultantes desse tipo de parceria. Por outro lado, o ministério tem também expressado uma preocupação sobre os efeitos negativos de uma eventual competição entre esses programas com chancela internacional e o sistema nacional de pós-graduação. Do ponto de vista da Capes, esses empreendimentos poderiam inclusive minar seu controle sobre a pós-graduação e abrir brechas importantes nos mecanismos de avaliação. A resistência a esse movimento de internacionalização da pós-graduação tem sido grande e razoavelmente bem-sucedida. Até o presente, a Capes tem conseguido negar o credenciamento a quase todas as iniciativas nessa área.

Mas a ausência de uma política clara, que dê conta das peculiaridades do setor privado e de sua crescente participação na pós-graduação, cria um ambiente favorável para o crescimento do número de iniciativas que incluem a parceria com instituições estrangeiras no futuro próximo. A despeito dessas resistências, a presença e a visibilidade de programas de pós-graduação dessa natureza têm crescido no cenário brasileiro. Do ponto de vista do estudante, as credenciais adquiridas em programas dessa natureza parecem ter um valor de mercado que independe de seu reconhecimento oficial. Do ponto de vista das instituições que realizam esses acordos, tais programas têm um efeito promocional importante. De fato, a existência de parcerias com instituições internacionais empresta charme e credibilidade à instituição, os quais parecem se estender inclusive para a graduação.

Conclusão: os novos desafios da pós-graduação no Brasil

Os anos 1990 foram marcados por profundas mudanças e reformas na sociedade e na economia brasileira. As mudanças experimentadas pela economia tiveram fortes impactos no sistema de educação superior. As pressões oriundas da opinião pública mudaram de sentido, se afastando da perspectiva até então dominante, que tendia a priorizar a formação de uma elite intelectual e científica. No novo cenário, ganhou força a perspectiva que valoriza políticas voltadas para a qualificação geral da força de trabalho. Essa mudança de perspectiva tendeu a valorizar a graduação e, dentro dela, a formação geral dos estudantes, especialmente suas competências para o entendimento básico da matemática e da ciência e seu potencial de empregabilidade. Nesse horizonte, uma questão que ganhou importância na década de 1990 foi a avaliação da qualidade do ensino oferecido pelo cursos de graduação. Na época em que a pós-graduação brasileira se formou, as preocupações da sociedade brasileira com relação ao ensino superior ofereciam um importante contraste com o perfil delineado anteriormente, o que pode ser visto na tabela 5:

As chances de que o ensino superior brasileiro venha a responder às demandas colocadas por essa nova realidade dependem, em grande medida, da habilidade de adaptação e auto-reforma da pós-graduação. É nesse contexto que a nova geração de acadêmicos está se formando. Para participar e usufruir das vanta-

Tabela 5 – Intensidade da percepção do público sobre questões centrais do ensino superior no Brasil: anos 1970 e 1990

Questões	Anos 1970	Anos 1990
Autonomia institucional das universidades	baixa	baixa
Controle sobre os gastos públicos em ensino superior	baixa	alta
Qualidade da graduação das universidades públicas	baixa	alta
Qualidade do ensino privado (graduação)	baixa	alta
Qualidade da pós-graduação	alta	alta
Diversidade dos recursos humanos de C&T	alta	alta
Compreensão geral de matemática e ciência	baixa	média
Produção dos cientistas	média	alta
Formação da elite intelectual	alta	baixa
Interface entre universidades e empresas	baixa	alta
Formação de professores para o ensino médio	média	alta
Empregabilidade dos alunos formados	baixa	média
Empreendedorismo de alunos e professores	baixa	alta
Equilíbrio regional	alta	alta

Fonte: Balbachevsky & Quinteiro, 2003, p. 89.

gens criadas pela nova economia mundial do conhecimento, o país necessita urgentemente melhorar a qualidade de seu ensino em todos os níveis. O sistema de pós-graduação construído no país tem um importante papel a desempenhar nesse processo. Entretanto, ele não conseguirá atender às expectativas criadas pela sociedade brasileira se permanecer confinado no formato que se apresenta nos dias de hoje. Como foi apontado antes, esse formato é fortemente dependente dos subsídios estatais e encapsulado em uma orientação exclusivamente acadêmica, que desconsidera qualquer sinalização externa. Dificilmente uma pós-graduação com essas características poderá atender às expectativas por um ensino superior mais dinâmico, variado e inclusivo.

No passado, supunha-se que a pós-graduação era responsável apenas pela produção e reprodução de uma pequena elite intelectual e científica do país. Nessa época, uma formação pós-graduada que se estendesse por mais de uma década e redundasse em uma tese magna e um título de mestre parecia ser não

só factível, mas, inclusive, louvável. No presente, ainda que essa tarefa não tenha sido descartada, novas demandas se colocam para esse nível de formação: o que a sociedade brasileira espera de nossa pós-graduação é que ela seja capaz de gerar o profissional polivalente também capaz de estabelecer vínculos fortes e duradouros entre o universo da pesquisa acadêmica e o mundo exterior. Essas novas demandas colocam novos requerimentos para esse profissional, entre eles a formação de uma nova geração de professores para o ensino superior capaz de operar as novas ferramentas de aprendizagem que vêm sendo desenvolvidas em todo o mundo. Até agora, essas novas demandas vêm sendo pobremente atendidas por programas de treinamento de curta duração, organizados principalmente por instituições do setor privado. Esses são os conhecidos "curso de especialização", sobre os quais há pouquíssima informação disponível, quase nenhuma avaliação e muito pouca transparência para que o mercado possa aquilatar sua qualidade. Ainda que do ponto de vista legal esses cursos façam parte da pós-graduação brasileira, eles estão de fato fora de seu âmbito de legitimidade, e, como tal, não têm sido alvo de políticas consistentes nem de suporte, e a formação que oferecem não comporta vínculos internacionais.

Pensada como um instrumento de ilustração de nossas elites, a pós-graduação brasileira é um sistema caro e exclusivo. Em 1999, o apoio a esse sistema consumiu quase 54% de todo o investimento público brasileiro em pesquisa e desenvolvimento.[10] As exigências para se alcançar o apoio de recursos públicos a um programa de pós-graduação incluem uma alta proporção de professores em regime de dedicação em tempo integral. A exclusividade desse perfil tende a inviabilizar a participação de professores com interação mais intensa com o mercado de trabalho não acadêmico. Por outro lado, a carga horária desses programas, seus horários de funcionamento e suas exigências tendem a excluir estudantes que não podem garantir tempo integral para os estudos, o que, de seu lado, termina por sustentar a demanda por um extenso sistema de bolsas de estudos. Ademais, do bolsista de pós-graduação pouco se exige além do estudo.

---

[10] MCT, Indicadores de Ciência e Tecnologia, Esforços em Ciência e Tecnologia (C&T) e Dispêndios em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) — Dados Preliminares, 1999. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/estat/ascavpp/portugues/2_Recursos_Aplicados/tabelas/tab2_5_1.htm>.

As bolsas distribuídas pelo sistema público de suporte à pós-graduação não criam a exigência de que o estudante contribua para a universidade, seja se envolvendo em atividades de assistência à pesquisa ou ao ensino.

O processo decisório desse sistema apenas reconhece e admite a representação de interesses internos: a comunidade acadêmica e as autoridades ligadas às agências de fomento à ciência e tecnologia. Mesmo os interesses da pós-graduação oferecida pelo setor privado encontram pouco espaço e quase nenhuma legitimidade para se fazer representar. Os outros atores que poderiam ter algum interesse direto nesse sistema — as demais agências governamentais, o setor empresarial e o público em geral — não têm nenhum canal de participação nas decisões que modelam o sistema e estabelecem critérios para sua avaliação. Entretanto, os novos cenários que estão sendo gestados na nova economia mundial criam uma pressão para que esses atores batam à porta do sistema brasileiro de pós-graduação.

A mobilização de alguns desses setores já se faz sentir. No início do segundo semestre de 2004, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo enviou à Capes suas demandas para a pós-graduação brasileira (Ceal-Fiesp, 2004). Essa correspondência apresenta sucintamente as expectativas dos empresários em relação à pós-graduação: a inclusão de noções de empreendedorismo nos programas de pós-graduação; o estímulo ao desenvolvimento de competências transversais, multi e interdisciplinares; a criação de programas temáticos; o reconhecimento do ambiente empresarial como um legítimo espaço para a realização de pós-doutorados e a incorporação do setor empresarial no processo de avaliação da pós-graduação.

Da mesma forma, várias universidades privadas têm apresentado sugestões ao novo Plano Nacional de Pós-graduação que está sendo elaborado por iniciativa da Capes. Essas contribuições, ainda que bastante díspares, tendem a convergir em dois pontos: solicitam o engajamento pró-ativo da Capes, orientando essas instituições em seus esforços para a constituição de sua pós-graduação — o que significa expandir o papel mais tradicional de avaliação da agência; e demandam a incorporação de novos indicadores que valorizem a capacidade de interação desses programas com o ambiente não acadêmico local, atendendo a demandas das pequenas e médias empresas e de governos municipais.

Até o momento da redação deste trabalho, setembro de 2004, não é possível discernir com clareza em que medida essas demandas serão incorporadas ao

novo Plano Nacional de Pós-graduação, ora em gestação. Entretanto, a versão preliminar do documento-síntese, divulgada pela Capes em 3 de setembro (Capes, 2004), faz-nos supor que essas demandas dificilmente serão absorvidas. Embora a nova direção da Capes dê ênfase à necessidade de colocar a pós-graduação a serviço das necessidades de desenvolvimento do país, esse documento deixa claro que, na ótica da Capes, tal objetivo será alcançado mediante a articulação das políticas de pós-graduação com a nova política industrial gestada pelo governo. Embutida nessa proposição está uma tendência centralizadora, que define o Estado como o ator a quem cabe estabelecer as prioridades e tomar as decisões. Essa ótica vai de encontro às demandas do setor empresarial, que tende a privilegiar o mercado como mecanismo de alocação dos investimentos.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, J.A.G. & BALBACHEVSKY, E. Public Policy Analysis at the Graduate Level in Brazil: a Case of Institutional Underdevelopment. In: DASSIN, J.; TULCHIN, J.S. & BROWN, A. (orgs.). *Training a New Generation of Leader*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2002, p. 147-168.

BALBACHEVSKY, E. & QUINTEIRO, M.C. The Changing Academic Workplace in Brazil. In: ALTBACH, P.G. (org.). *The Decline of the Guru: the Academic Profession in Developing and Middle-income Countries*. New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003, p. 75-106.

BRAGA, M.M. Características da trajetória acadêmica de mestres e doutores formados no país em seis áreas. In: VELLOSO, J. (org.). *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país*. Brasília: Capes, Unesco, 2002, p. 245-264.

CAPES. *Uma década de pós-graduação: 1987-1997*. Brasília: Ministério da Educação; Capes/DAV, 1998.

________. *Avaliação da pós-graduação: síntese dos resultados*. Brasília: Ministério da Educação; Capes/DAV, 1999.

________. Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG) 2005-2010. Documento-síntese, versão preliminar. Brasília: Capes, 2004. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/documentos/pnpg/documento_sintese_preliminar.pdf>.

CASTRO, C.M. & SOARES, G.A.D. As avaliações da Capes. In: SCHWARTZMAN, S. & CASTRO, C.D.M. (orgs.). *Pesquisa universitária em questão*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, p. 190-224.

CEAL-FIESP. Contribuições institucionais: Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG) 2005-2010, 2004. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/documentos/pnpg/contribuicoes_ceal_%20fiesp.pdf>.

COUTINHO, M. Ecology and Environmental Science in Brazilian Higher Education: Graduate Programs, Research and Intellectual Identity. In: *Documentos de Trabalho*, 6, 1996.

COUTINHO, M.; BALBACHEVSKY, E.; HOLZHACKER, D.; PATRÃO, D.C.;VENCIO, R.N.Z.; SILVA, R.L.M.; LUCATELLI, M.; REIS, L.F. & MARIN, M.A. Intellectual Property Rights and Public Research in Biotechnology: the Scientists Opinion. In: *Scientometrics*, 58-3, 2003, p. 641-656.

GUIMARÃES, R.; LOURENÇO, R. & COSAC, S. O perfil dos doutores ativos em pesquisa no Brasil. In: *Parcerias Estratégicas*, 13, 2001, p. 122-150.

MENEGHINI, R. Performance of Brazilian Scientists and the Pattern of Scientific Training: a Comparison Between Physicists and Chemists. In: *Ciência e Cultura*, vol. 47, n. 5, p. 343-346, 1995.

OLIVEIRA, J.B.A. *Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1984.

SCHWARTZMAN, S. *A Space for Science: the Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/space/summary.htm>.

VELHO, L. Formação de doutores no país e no exterior: estratégias alternativas ou complementares? In: *Dados — Revista de Ciências Sociais*, 44, p. 609-631, 2001.

VELLOSO, J. (org.). *Formação no Brasil ou no exterior? Doutores na pós-graduação de excelência*. Brasília: Capes, Unesco, 2002a.

_________. *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país.* 2 vols. Brasília: Capes, 2002b.

VELLOSO, J. & BALBACHEVSKY, E. Graduate Training and Employment in Brazil. In: *International Higher Education*, 29, p. 19-20, 2002.

VELLOSO, J. & VELHO, L. *Mestrandos e doutorandos no país: trajetórias de formação*. Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), 2001.

WEBER, S. Estudo e situação de trabalho de mestres titulados no período 1990-1999. In: VELLOSO, J. (org.). *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país*. Brasília: Capes, Unesco, 2002, p. 265-276.

Sobre os autores

Cláudio de Moura Castro (claudioc@pitagoras.com.br) é economista brasileiro, doutorado pela Universidade de Vanderbilt. Já lecionou na PUC-RJ, na Fundação Getúlio Vargas, na Universidade de Chicago, na Universidade de Brasília, na Universidade de Genebra e na Universidade da Borgonha (Dijon). Foi diretor da Capes e chefe da Divisão de Políticas da Formação da OIT (Genebra) entre 1986 e 1992. Trabalhou no Banco Mundial como economista sênior de Recursos Humanos e foi chefe da Divisão de Políticas Sociais do BID. Atualmente, é presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras. Já publicou mais de 35 livros e cerca de trezentos artigos científicos.

Elizabeth Balbachevsky (balbasky@usp.br) é professora assistente no Departamento de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo e pesquisadora efetiva dos Núcleos de Pesquisa Sobre Ensino Superior (Nupes) e em Relações Internacionais (Nupri) da mesma universidade. Atualmente, dirige uma pesquisa nacional sobre a profissão acadêmica no Brasil e tem escrito sobre o tema e ainda sobre políticas relativas à ciência e tecnologia. Dentre suas publicações recentes, destacamos "The Changing Academic Workplace in Brazil", em *The Decline of the Guru: the Academic Profession in Developing and Middle-income Countries*, organizado por Phillip Altbach, e "From Encirclement to Globalization: Evolving Patterns of Higher Education in Brazil", em *The Emerging Markets and Higher Education*, organizado por Matthew McMullen e outros.

Eunice Durham (nupes@usp.br) é professora de antropologia da Universidade de São Paulo. É fundadora e diretora do Grupo de Pesquisa do Ensino Superior da

USP desde 1989. Foi diretora da Capes. Esteve à frente da Secretaria do Ensino Superior e da Secretaria de Políticas Educacionais do Ministério da Educação no Brasil entre 1991 e 1995. Seus primeiros estudos tratam de temas da cultura e da mobilidade social; mais recentemente, tem escrito muito sobre questões relacionadas a políticas e avaliação do ensino superior.

JOÃO BATISTA DE ARAÚJO E OLIVEIRA (jm@terra.com.br) ocupou cargos acadêmicos, profissionais, consultivos e gerenciais em toda a sua carreira no Brasil e no exterior. Nos últimos oito anos, envolveu-se com a elaboração de intervenções educacionais em grande escala para estudantes em risco e com a alfabetização de crianças (www.alfaebeto.com.br). Também publicou diversos artigos e livros baseados nos resultados desses projetos. Seus livros mais recentes são *A pedagogia do sucesso*, *Aprender e ensinar*, *A escola vista por dentro* (com Simon Schwartzman) e *ABC do alfabetizador*.

JOSÉ FRANCISCO SOARES (jfsoares@icex.ufmg.br) é professor de estatística na Universidade Federal de Minas Gerais, onde estudou matemática antes de concluir o mestrado em estatística pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada no Rio de Janeiro e o doutorado pela Universidade de Wisconsin em Madison, Estados Unidos. Coordena o Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da UFMG e trabalha com modelos estatísticos usados para identificar e diagnosticar fatores internos e externos à escola associados à aprendizagem dos alunos. Vem trabalhando no planejamento e na análise do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e na avaliação educacional para o estado de Minas Gerais.

MARIA C.M. FIGUEIREDO (m.cowen@ioe.ac.uk) começou sua carreira integrando os corpos docente e administrativo da Universidade Estadual de Montes Claros. Foi também assessora regional da Capes, órgão de pesquisa e fomento do Ministério da Educação. Estudou na Sorbonne, em Paris. Concluiu seu mestrado em planejamento e administração universitária na Universidade de Wisconsin, Estados Unidos. Mais tarde, fez o doutorado no Instituto de Educação da Universidade de Londres, onde ficou como consultora didática para assuntos brasileiros no nível da pós-graduação por indicação conjunta do instituto e do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Entre algumas de suas publicações constam: *Paulo*

Freire at the Institute (com Denise Gastaldo), Londres, instituto de Educação da Universidade de Londres, 1995; "Latin American Universities, Academic Freedom and Autonomy: a Long-term Myth?", em *Comparative Education*, Basingstoke, vol. 38, n. 4, p. 471-484, 2002; "Educational Excellence: the Case of Brazil" (com Robert Cowen), na *Higher Education Policy* 2, 3: p. 14-17, 1989.

Maria Helena Magalhães Castro (necastro@openlink.com.br) tem doutorado em ciências políticas pela Universidade de Duke (1993) e é professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trabalhou no Grupo de Pesquisa sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo de 1990 a 1994; participou do Programa de Bolsas da Universidade de Harvard sobre o Ensino Superior Latino-americano no segundo semestre de 1995; e fez um estudo sobre o Ensino Superior na Nicarágua para o BID em 2000. Integrou o Comitê Consultivo sobre Estatísticas do Ensino Superior para o Inep, na elaboração do sistema nacional de informação para o ensino superior, e faz parte do Comitê de Coordenação da Avaliação Institucional para o Conselho Nacional de Reitores desde 2000.

Maria Helena Guimarães de Castro (helenaca@uol.com.br) está atualmente à frente da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. De janeiro de 1995 até abril de 2002, foi presidenta do Inep, o órgão do governo encarregado das estatísticas de educação e avaliação no Brasil. Alguns dos projetos mais importantes implementados pelo Inep em sua gestão são: o Censo Escolar, o Censo do Ensino Superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o Exame Nacional do Ensino Médio e o Exame Nacional de Cursos (Provão). Ela também participou da formulação e implementação de várias políticas e reformas educacionais importantes durante o governo Fernando Henrique Cardoso (subvenções escolares, reformas curriculares, descentralização de financiamentos etc.).

Robert Cowen (r.cowen@ioe.ac.uk) é professor emérito de educação no Instituto de Educação da Universidade de Londres, vice-presidente da Sociedade de Educação Comparada na Europa e editor adjunto da *Comparative Education*. Já foi professor visitante na Universidade de Brasília; da Universidade Católica de

Leuven, Bélgica; da Universidade de La Trobe em Melbourne, Austrália; e da Universidade do Estado de Nova York em Buffalo, Estados Unidos. Algumas de suas publicações são *Latin America and Educational Transfer* (org.), número especial da *Comparative Education*; *Education in Times of Transition: the World Yearbook of Education 2000* (org., com David Coulby e Crispin Jones). Seus artigos mais recentes são: "Moments of Time: a Comparative Note", em *History of Education*; "In the Minds of Men: the Shifting Contexts of Interculturality", em *Interculturel: balance y perspectivas*; e, sobre formação do professor, "Socrates Was Right? Teacher Education Systems and the State", em Elwyn Thomas (org.), *Teacher Education: Dilemmas and Prospects, World Yearbook of Education 2002*.

SERGIO TIEZZI (stiezzi@senado.gov.br) é formado em história pela Universidade de São Paulo e tem mestrado em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília. Entre 1995 e 2002, ocupou diversos cargos administrativos no governo brasileiro: assessor especial do ministro da Educação; diretor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e chefe do Gabinete da Presidência. O tempo todo trabalhou com políticas especiais, em geral, e com educação, em particular. Atualmente, é assessor técnico do Senado no Brasil.

SIMON SCHWARTZMAN (simon@schwartzman.org.br) é cientista político. Trabalha em áreas de política comparativa, ciência e tecnologia, ensino superior e políticas sociais. Entre 1994 e 1998, foi presidente do IBGE. Entre seus livros, encontram-se *Bases do autoritarismo brasileiro*, *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*; *The New Production of Knowledge* (com Michael Gibbons, Camille Limoges, Helga Nowotny, Peter Scott e Martin Trow) e *El futuro de la educación superior em América Latina*.